



ombudsman

veřejný ochránce práv

Vaše značka III. ÚS 1951/21
Sp. zn. 27/2024/OZP/KL
Č. j. KVOP-12537/2024
Datum 27. března 2024

Vážený pan
JUDr. Josef Baxa
předseda soudu
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

Vážený pane předsedo,

obracím se na Vás jako na soudce zpravodaje ve věci ústavní stížnosti projednávané pod sp. zn. III. ÚS 1951/21 a podané proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. května 2021, sp. zn. Komp 3/2018, které se týkalo žaloby o pravomoc vyřídit podnět k provedení přezkumného řízení v oblasti veřejného opatrovnictví.

Cílem mého dopisu není vyjadřovat se k meritu původní žádosti stěžovatele o nahlížení do opatrovnického spisu ani ke sporu o pravomoc vyřídit podnět k provedení přezkumného řízení ve věci. Nerozporuji ani většinu důvodů, které vedly Nejvyšší správní soud k odmítnutí kompetenční žaloby. Za klíčové však považuji vyřešení otázky povahy veřejného opatrovnictví pro další fungování tohoto právního institutu. Budoucí rozhodnutí Ústavního soudu může mít systémový význam a věřím, že můj pohled se zřetelem k dlouholetým zkušenostem ochránce v této oblasti může být pro Ústavní soud užitečný.

Zkušenosti veřejného ochránce práv s oblastí veřejného opatrovnictví

Problematikou opatrovnictví dospělých osob se mí předchůdci zabývali přinejmenším od roku 2006, kdy v rámci nové působnosti v oblasti ochrany osob omezených na svobodě začal JUDr. Otakar Motejl provádět první systematické návštěvy v tehdejších ústavech sociální péče. V nich odhalil závažné systémové nedostatky při výkonu opatrovnictví zranitelných lidí.¹ Podobné závěry jsme vyvodili i při následných návštěvách dalších zařízení.²

1 Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv z návštěv zařízení: Ústavy sociální péče pro tělesně postižené dospělé ze dne 12. dubna 2006, dostupná z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/25-2006-NZ-Ustavy_pro_telesne_postizene.pdf.

2 Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv z návštěv zařízení: Zařízení sociálních služeb pro seniory ze dne 14. srpna 2007, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2790>, souhrnná zpráva veřejného ochránce práv z návštěv zařízení: Psychiatrické léčebny ze dne 18. září 2008, dostupná z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/SZ_psychieckice_lecebny_08.pdf, souhrnná 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_ochranna_leceni_web.pdf, nebo souhrnná zpráva veřejného ochránce práv ze systematických návštěv: Domovy pro osoby se zdravotním postižením, dostupná na: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/11-2017-NZ-OV_souhrnna_zprava_DOZP.pdf.

V návaznosti na usnesení Ústavního soudu, podle kterého veřejné opatrovnictví je výkonem přenesené působnosti obce,³ začal ochránce šetřit také individuální podněty opatrovanců nebo jejich blízkých týkající se postupu veřejných opatrovníků.

Nad rámec výše uvedeného ochránce od roku 2018 působí jako monitorovací orgán pro provádění Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. V této nové působnosti uskutečňují výzkumy, vydávám doporučení a věnuji se zvyšování povědomí o problematice podpůrných opatření.⁴ Spolupracujeme s veřejnými opatrovníky, vzděláváme je a konzultujeme s nimi problematiku situace. Naše publikace, závěry a stanoviska z šetření individuálních stížností jim také slouží jako vodítka pro výklad strohé a nepřehledné právní úpravy.

Změny v oblasti veřejného opatrovnictví po roce 2014

Právě v souvislosti s ratifikací Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením došlo také k některým změnám v oblasti podpory v právním jednání. Úmluva v článku 12 stanoví, že **členské státy jsou povinny přijmout odpovídající opatření, aby umožnily osobám s postižením přístup k asistenci za účelem uplatnění své právní způsobilosti**. Tato opatření musí obsahovat účinné záruky zamezující zneužití, musí respektovat práva, vůli a preference dané osoby, zabraňovat střetu zájmů, být přiměřená a odpovídat situaci dané osoby, být uplatňována na nejkratší možnou dobu a podléhat pravidelnému přezkumu.⁵

Výše uvedené zásady se promítly v řadě oblastí.⁶ **Možnost jmenovat veřejného opatrovníka člověku s potřebou podpory v právním jednání zůstala zachována, jelikož dle zákonodávce „člověk nemůže v situaci, kdy potřebuje pomoc tohoto rázu, zůstat bez pomoci i ochrany“.**⁷ Od roku 2017 musí osoby vykonávající veřejné opatrovnictví podstoupit vzdělávání a zkoušku zvláštní odborné způsobilosti.⁸ A především zákon dnes výslovně stanoví, že výkon funkce veřejného opatrovníka je výkonem přenesené působnosti obce.⁹ Protože v minulosti vyplývala povaha veřejného opatrovnictví pouze

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

4 Ustanovení § 21c zákona č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv.

5 Článek 12 odst. 3 a 4 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, č. 10/2010 Sb. m. s.

6 Např. v podrobnější úpravě povinností opatrovníka (§ 466 a 467 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), ve změně jeho postavení z osoby rozhodující za opatrovance na vykonavatele jeho vůle a přání (§ 467 odst. 1 a § 469 odst. 2 občanského zákoníku, viz také zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. května 2018, sp. zn. 2539/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6658>), či ve vyloučení zařízení, ve kterém opatrovanec pobývá nebo mu poskytuje služby, z možnosti stát se jeho opatrovníkem (§ 63 občanského zákoníku).

7 Důvodová zpráva k návrhu občanského zákoníku, zvláštní část.

8 Ustanovení § 1 odst. 1 písm. l) vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

9 Ustanovení § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, obě ve znění zákona č. 303/2013 Sb.

ze soudního výkladu,¹⁰ cílem zákonodárce zjevně bylo postavit najisto, že se jedná o výkon přenesené působnosti.

Stejně důležité jako provedené změny jsou však i ty, ke kterým zatím nedošlo. Ačkoliv už při přijímání občanského zákoníku zákonodárce předpokládal přijetí zvláštního zákona o veřejném opatrovnictví,¹¹ dodnes přijat nebyl. Ve svých výstupech a při jednání s ústředními orgány státní správy spolu se svým zástupcem opakovaně apelujeme na to, aby byly dořešeny i další významné otázky v této oblasti, včetně stanovení gestora pro oblast opatrovnictví a dalších podpůrných opatření, zajištění účinného dohledu a kontroly nad jejich výkonem, metodického vedení a zpřesnění pravomocí obcí, krajů či dalších subjektů.¹² Narážíme tu na nedostatek politické vůle. Zřejmě je to způsobeno tím, že lidé pod opatrovnictvím jsou menšinou, která není příliš slyšet a nemá politické zastoupení. Mnozí lidé s omezenou svéprávností navíc nemohou vykonávat aktivní volební právo. **Pro životy a výkon základních práv opatrovanců je však klíčové, aby bylo veřejné opatrovnictví vykonáváno řádně, předvídatelně a jednotně napříč obcemi a kraji.** Dotyčný člověk si totiž veřejného opatrovníka nevybírá; ten mu „připadne“ zpravidla podle místa jeho bydliště.

Opatrovnictví, ať už spojené s omezením svéprávnosti, nebo bez něj, je i v současnosti nejčastěji využívaným opatřením k podpoře člověka v právním jednání.¹³ Veřejné opatrovnictví se uplatňuje u lidí, kteří nemají žádnou blízkou osobu, jež by byla způsobilá či ochotná vykonávat opatrovnictví. Často jde o lidi osamělé, žijící na ulici či v ústavních zařízeních sociálních nebo zdravotních služeb, případně lidi s náročnými či duálními diagnózami. S ohledem na náročnost výkonu funkce opatrovníka i specifické povinnosti, které na něj klade občanský zákoník, **se poměr veřejných opatrovníků vůči soukromým opatrovníkům od roku 2014 setrvale zvyšuje.** V současné době tvoří veřejní opatrovníci přibližně 30 % opatrovníků u lidí s omezenou svéprávností a 18 % opatrovníků u lidí se zachovanou svéprávností.¹⁴ **Celkově je v současné době v České republice 14 305 lidí s veřejným opatrovníkem.**¹⁵

10 Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07, náleze ze dne 17. srpna 2016, sp. zn. I. ÚS 2936/15, náleze ze dne 26. září 2013, sp. zn. III. ÚS 3333/11, nebo usnesení ze dne 9. května 2017, sp. zn. II. ÚS 907/17.

11 Ustanovení § 471 odst. 3 občanského zákoníku.

12 Viz Legislativní doporučení veřejného ochránce práv ve Výroční zprávě za rok 2021, str. 11, dostupná online z: https://www.ochrance.cz/dokument/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu_2021/vyrocní-zprava-2021.pdf.

13 Viz například závěry výzkumu veřejného ochránce práv *Křížovatky autonomie. Praxe soudů při rozhodování o podpůrných opatřeních*. Brno: 2020. Dostupný z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/Krizovatky_autonomie.pdf.

14 Redlichová, A. *Využívání opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat v praxi soudů 2014–2022*. Příspěvek zástupkyně Ministerstva spravedlnosti na jednání Odborné skupiny pro podporu pro podporu osob s omezenou schopností právně jednat. Praha: 2023.

15 Data Ministerstva vnitra ke dni 31. března 2023, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx>.

Komentář k usnesení Nejvyššího správního soudu a jeho dopadům na výkon veřejného opatrovnictví

S ohledem na výše popsané problémy a nedostatek politické vůle věnovat se oblasti (veřejného) opatrovnictví jsem vkládal naději právě do napadeného usnesení Nejvyššího správního soudu. Ve skutečnosti však toto usnesení do praxe vneslo ještě větší právní nejistotu pro opatrovníky i opatrovance. Soud nejenže neurčil, který ústřední orgán státní správy má pravomoc vyřídit podnět na přezkumné řízení ve věci veřejného opatrovnictví, ale zároveň se odklonil od ustálené judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího soudu i samotného Nejvyššího správního soudu a rozhodl, že výkon veřejného opatrovnictví není výkonem přenesené působnosti. Tento právní názor považuji za problematický zejména z následujících důvodů.

Především se domnívám, že Nejvyšší správní soud zvolil nesprávný procesní postup. Ačkoliv se v odůvodnění svého usnesení zevrubně věnuje tomu, proč výkon veřejného opatrovnictví není výkonem přenesené působnosti obce, nelze odhlédnout od toho, že povaha veřejného opatrovnictví je dnes výslovně upravena zákonem. Soud *de facto* rozhodl, že ustanovení § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze (a potažmo také obdobné ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obcích) nelze použít pro jeho rozpor s ústavním pořádkem. Uvádí totiž mimo jiné, že výkon státní správy nelze podle článku 105 Ústavy svěřit územním samosprávným celkům, nýbrž jen jejich orgánům, nebo tvrdí, že by se výkon veřejného opatrovnictví v přenesené působnosti dostával do kolize s působností soudů.

V takovém případě však měl postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a obrátit se se svými pochybnostmi na Ústavní soud. To platí tím spíše, že sám Nejvyšší správní soud v napadeném usnesení připouští, že problematikou veřejného opatrovnictví se v minulosti již Ústavní soud zabýval a dospěl k opačnému názoru než nyní on. Pokud by ovšem Ústavní soud napadené ustanovení zrušil, zákonodárce by měl povinnost přijmout novou právní úpravu, aby zabránil negativním následkům této legislativní mezery. Nejvyšší správní soud toto ustanovení pouze prohlásil za obsoletní, avšak neučinil žádný krok k nápravě situace. Státní orgány i veřejní opatrovníci jsou tak nuceni postupovat dle účinné právní úpravy, a fakticky tudíž nerespektovat závěry Nejvyššího správního soudu.

Taktéž nesouhlasím s názorem Nejvyššího správního soudu, že stát nemůže přenést působnost v oblasti výkonu veřejného opatrovnictví proto, že ji sám nemá. Připouštím, že právní úprava výkonu opatrovnictví je opravdu nevyhovující; nakonec já sám se dlouhodobě zasazuji o její zpřesnění a doplnění. Současně ale s přihlédnutím k historii veřejného opatrovnictví v České republice, k ustálené judikatuře soudů, k závazkům vyplývajících z Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, k zásadám zakotveným ústavním pořádkem a jednotlivými ustanoveními občanského zákoníku¹⁶ a zákona o obcích, resp. zákona o hlavním městě Praze, a potažmo také k úkolům, které

16 Občanský zákoník v § 471 odst. 3 například stanoví, že jmenování veřejného opatrovníka není vázáno na jeho souhlas.

v oblasti veřejného opatrovnictví plní ústřední orgány státní správy, nelze mít pochyb, že tato působnost státu přísluší.

Jak opakovaně uvedl Ústavní soud, **právě stát svým rozhodnutím o omezení svéprávnosti a ustanovení veřejného opatrovníka zasahuje do práv zranitelných osob s cílem zajistit jejich ochranu. Podle mých zkušeností k tomu dochází ve velké většině případů bez souhlasu, či dokonce proti vůli budoucího opatrovance. Za takové situace musí být stát jednoznačně odpovědný za to, že ochrana těmto lidem bude skutečně zajištěna, a to v odpovídající kvalitě.**

Nelze konečně pominout, že každý jiný výklad než ten, že veřejné opatrovnictví je výkonem přenesené působnosti, bude mít značně negativní dopad na fungování veřejného opatrovnictví v praxi. S výkonem přenesené působnosti se pojí příspěvek obcím ze státního rozpočtu,¹⁷ jednotné vzdělávání osob pověřených výkonem funkce veřejného opatrovníka či výkaznictví a sběr dat; **všechny tyto úkoly totiž dnes ústřední správní úřady provádějí, a jakkoli nejsou při podrobnější právní úpravě dostatečné, jsou pro řádné fungování systému veřejného opatrovnictví klíčové.**

Takový závěr by rovněž zpochybnil mou působnost přijímat a šetřit podněty na výkon veřejného opatrovnictví od zranitelných lidí. Každý rok přijmu několik desítek podnětů od opatrovanců či jejich blízkých osob. Některé podněty se týkají závažného porušování práv opatrovanců.¹⁸ Častěji se však setkávám se spory ohledně hospodaření s majetkem opatrovanců či nerespektování jejich přání v každodenní praxi.¹⁹

Dlouhodobě usilujeme o to, aby forma podání podnětu²⁰ a způsob jeho prošetření²¹ z naší strany byly přístupné co nejširší skupině osob včetně lidí s duševním onemocněním, mentálním, tělesným či smyslovým postižením. Charakter instituce veřejného ochránce práv mi navíc umožňuje většinu těchto věcí vyřešit dohodou již ve stadiu šetření. Pokud se to nepovede, vydávám ve věci doporučení, která jsou zpravidla respektována. Pouze

17 Ustanovení § 62 zákona o obcích.

18 Jedním z takových klíčových případů, v jehož důsledku také došlo ke změně právní úpravy, byl podnět muže umístěného veřejným opatrovníkem do uzavřeného ústavu proti jeho vůli. Ombudsman tehdy kritizoval nedostatky právní úpravy, která muži neumožňovala bránit se proti tomuto postupu u soudu (zpráva veřejného ochránce práv ze dne 12. října 2011, sp. zn. 2355/2011/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9242>). Po vydání zprávy o šetření se stěžovatel obrátil na Evropský soud pro lidská práva, který v souladu s názorem ombudsmana rozhodl, že taková situace odporuje Evropské úmluvě o lidských právech (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Červenka proti České republice* ze dne 13. října 2016, č. 62507/12).

19 V poslední době jsem šetřil například podnět opatrované, která si stěžovala na to, že musí opatrovníkovi dokládat účtenky za nákupy potravin (zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 30. srpna 2023, sp. zn. 16750/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12164>), nebo podnět opatrované, která si přála mít občanský průkaz a opatrovník odmítl bez vysvětlení o něj požádat (zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 1. září 2021, sp. zn. 2869/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9652>).

20 Osobně, elektronicky, písemně, v zastoupení či spolu s podporou blízké osoby.

21 Průběžná komunikace se stěžovatelem po telefonu nebo e-mailu, provedení místního šetření v místě bydliště stěžovatele, na úřadě obce či na jiném místě dle jeho přání.

v případě závažných porušení práv, nebo pokud nedojde k nápravě pochybení opatrovníkem, obracím se na opatrovnický soud či jiný orgán. Dochází k tomu však zřídka.

Domnívám se, že ve většině případů je podání podnětu veřejnému ochránci práv dostupnějším a efektivnějším prostředkem ochrany práv opatrovanců než činnost soudu.

Formální náležitosti podání k soudu a formálnost řízení před ním představují pro mnoho opatrovanců významnou bariéru pro dosažení spravedlnosti. Nadto osoba, která by jim běžně měla pomoci se na soud obrátit, je tím, na koho si opatrovanec stěžuje. Zachování působnosti veřejného ochránce práv v této oblasti je tedy dalším zásadním důvodem pro to, aby byl stávající systém zachován v dosavadní podobě, tj. tak, že se výkon veřejného opatrovnictví uskutečňuje v rámci přenesené působnosti.

Závěrem

Vážený pane předsedo, uvědomuji si, že jde o otázky právní a že platí zásada *iura novit curia*. Moje úvahy jsou snahou napomoci Ústavnímu soudu rozpoznat všechny ústavněprávní souvislosti a systémový význam projednávané věci. Pokud by podle Vašeho názoru bylo vhodné, abych některou myšlenku ještě dále rozvedl, rád poskytnu podrobnější vyjádření dle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)