

Křižovatky ochrany

Zkušenosti obcí při výkonu opatrovnictví
a dalších úkonech při ochraně zranitelných
dospělých

Výzkum 2021

Obsah

Poslání ochránce.....	3
Úvodní slovo	4
Shrnutí	6
Právní úprava.....	9
1. Vybrané otázky praxe při výkonu opatrovnictví	9
1.1 Právní jednání za opatrovance	9
1.2 Změna opatrovníka	11
1.3 Zajištění právní pomoci pro opatrovance.....	12
1.4 Personální a odborné kapacity k výkonu opatrovnictví.....	13
2. Další oblasti ochrany zranitelných dospělých	14
2.1 Provádění sociálního (místního) šetření.....	14
2.2 Procesní nebo kolizní opatrovnictví.....	15
Analýza výsledků dotazníkového šetření	17
1. Vybrané otázky praxe při výkonu opatrovnictví	17
1.1 Právní jednání za opatrovance	17
1.2 Změna opatrovníka	21
1.3 Zajištění právní pomoci pro opatrovaného	25
1.4 Personální a odborné kapacity k výkonu opatrovnictví.....	27
1.5 Hodnocení spolupráce se soudy v opatrovnické agendě z pohledu obcí.....	29
2. Další oblasti ochrany zranitelných dospělých	30
2.1 Provádění sociálního (místního) šetření.....	30
2.2 Procesní nebo kolizní opatrovnictví.....	35

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

Problematikou opatrovnictví se veřejný ochránce práv zabývá přinejmenším od roku 2006, kdy v rámci nové působnosti ochrany osob omezených na svobodě vykonal první systematické návštěvy v tehdejších ústavech sociální péče. V souhrnné zprávě tehdy kritizoval přílišný paternalismus a zneužívání pravomocí opatrovníků vůči klientům těchto služeb.¹ Od té doby poukazoval ombudsman na systémové problémy při ochraně osob zbavených či omezených ve svéprávnosti a při výkonu opatrovnictví téměř v každé zprávě z návštěv zařízení sociálních či zdravotních služeb; naposled například ve zprávě z návštěv lidí v ochranném léčení z roku 2019² nebo návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením z roku 2020.³

V návaznosti na nález Ústavního soudu, který judikoval, že veřejné opatrovnictví je výkonem přenesené působnosti obce,⁴ začal ombudsman šetřit také individuální podněty opatrovanců či jejich blízkých týkající se postupu veřejných opatrovníků. Těch přijme každý rok několik desítek;⁵ závěry ze šetření jsou zveřejňovány ve sbírce stanovisek ombudsmana.⁶ Přibližně stejný počet podnětů se týká tzv. soukromého opatrovnictví, kdy je opatrovníkem fyzická osoba, nejčastěji rodinný příslušník. Přestože k jejich šetření nemá ombudsman působnost, a je proto je nucen odložit,⁷ tyto podněty často poukazují na systémové nedostatky, jakými jsou například nejednoznačnost soudních rozhodnutí o omezení svéprávnosti či nedostatek kontroly opatrovníků.

Od roku 2018 navíc ombudsman působí jako monitorovací mechanismus pro implementaci Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.⁸ To mu umožňuje kromě šetření individuálních podnětů také vydávat doporučení, věnovat se zvyšování povědomí o problematice lidí s postižením či provádět v této oblasti výzkumy.⁹

1 Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv z návštěv zařízení: Ústavy sociální péče pro tělesně postižené dospělé ze dne 12. 4. 2006. sp. zn. 25/2006/NZ, dostupná z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/25-2006-NZ-Ustavy_pro_telesne_postizene.pdf.

2 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-ochranne_leceni_web.pdf.

3 Souhrnná 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.

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

5 V roce 2018 to bylo 21 podnětů, v roce 2019 pak 39 podnětů a v roce 2020 se jednalo o 38 podnětů.

6 Sbíрка stanovisek ombudsmana je dostupná online z <https://eso.ochrance.cz/>.

7 Ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

8 Úmluva o právech osob s postižením, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s.

9 Ustanovení § 21c zákona o veřejném ochránci práv.



V letech 2019 až 2020 jsme v rámci této monitorovací působnosti provedli výzkum týkající se rozhodování okresních soudů o podpůrných opatřeních, tedy o omezení svéprávnosti, nápomoci při rozhodování, zastoupení členem domácnosti či ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti. Analýze bylo podrobena celkem 256 rozhodnutí všech okresních soudů. Jednalo se o první výzkum v České republice tohoto druhu a vyplynulo z něj množství zajímavých zjištění.¹⁰ **Ukázalo se, že významnou roli v řízení sehrávají také obce, a to buď jako veřejní (hmotněprávní) či procesní (kolizní) opatrovníci člověka, ale také jako zdroj důležitých informací pro soud.** Ve více než čtvrtině případů si soudy vyžádaly zprávu ze sociálního šetření či vyslechly sociálního pracovníka. Přitom pro tyto „doplňkové“ úkoly chybí jasné zákonné zmocnění, z čehož plynou různé praktické problémy, zejména tehdy, kdy obec není opatrovníkem člověka.¹¹ Další výzkum se proto zaměřil jak na praxi obcí při plnění úkolů v řízení o podpůrných opatřeních, tak po tomto řízení, tedy při výkonu opatrovnictví.

Abychom zachytili zkušenosti co nejširšího spektra obcí, rozhodli jsme se využít metodu online dotazníkového šetření. Oslovili jsme všechny obce, které ke stanovenému datu (18. 11. 2020) vykonávaly veřejné opatrovnictví¹² a měly alespoň pět opatrovanců – tedy celkem 470 obcí nebo městských částí. Sběr dat probíhal v období od 7. 1. 2021 do 17. 5. 2021. **Dotazník vyplnilo celkem 431 obcí (příp. městských obvodů nebo částí) a dalších šest uvedlo, že opatrovnickou agendu pro ně vykonává jiná obec, městský obvod nebo část. Celková návratnost tak činí 93 %.**

Zpráva z výzkumu se skládá z právní části, která shrnuje jednotlivé povinnosti obcí při výkonu veřejného opatrovnictví a při plnění dalších úkolů v oblasti ochrany zranitelných dospělých osob, a z analýzy dotazníkového šetření.

Dotazník se zaměřil na šest hlavních okruhů: podávání návrhů na schválení právního jednání za opatrovance, podávání návrhů na změnu opatrovníka, zastoupení opatrovance v soudním řízení, soudem uložené provádění sociálního (místního) šetření a ustanovení kolizním (procesním) opatrovníkem. Kromě toho jsme zjišťovali také vybrané statistické údaje, a to **celkový počet obyvatel obce, počet opatrovanců a počet zaměstnanců věnujících se agendě veřejného opatrovnictví.** Za pozornost by jistě stály i další otázky zajištění ochrany zranitelných osob. Kvůli udržení přijatelného rozsahu dotazníku však byly vybrány ty oblasti, které jsou s ohledem na předchozí výzkum a naše zkušenosti v této oblasti nejvíce sporné. Obce také měly možnost vyjádřit se k tématu opatrovnictví a ochraně zranitelných dospělých nad rámec pokládaných otázek (učinila tak více než čtvrtina z nich; 27 %). Jejich komentáře pak slouží k doplnění dat, resp. ilustraci problémů, se kterými se potýkají, ale také k otevření diskuse nad dalšími oblastmi, které nebyly předmětem dotazníkového šetření.

Mgr. Monika Šimůnková
zástupkyně veřejného ochránce práv

10 Celá zpráva z výzkumu „Křižovatky autonomie. Praxe soudů při rozhodování o podpůrných opatřeních“ je dostupná online z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/CRPD/Vyzkumy/2018_61_Vyzkum-svepravnost.pdf.

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

12 Data jsme čerpali z přehledu krajů a obcí zveřejňovaných Ministerstvem vnitra na jejich webové stránce věnované veřejnému opatrovnictví: <https://www.mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx>.

Shrnutí

Právní jednání za opatrovance

1. Pro většinu obcí je podávání návrhů na schválení právního jednání za opatrovance běžnou záležitostí. Téměř tři čtvrtiny z nich poslední dva roky podaly alespoň jeden takový návrh, průměrně šlo o 12 návrhů za obec. Nejčastěji žádaly o souhlas se změnou bydliště opatrovance (53 %) nebo s nakládáním s jeho nemovitým majetkem (37 %).
2. Praxe obcí se liší v tom, zda návrhy podávají před učiněným jednáním (*ex ante*), nebo až po něm (*ex post*). U návrhů týkajících se nakládání s nemovitostí opatrovance přibližně půlka obcí podávala návrhy *ex ante*, další půlka až *ex post*. U závažných zásahů do integrity opatrovance vyžadovala většina obcí (78 %) souhlas soudu předem, naopak změnu bydliště nechávala většina (65 %) soudem schválit až dodatečně. **Z důvodu zajištění větší právní jistoty pro opatrovance, opatrovníka i třetí strany těchto právních jednání, by bylo vhodné praxi při podávání návrhů na schválení právního jednání sjednotit.**
3. Některé obce nežadají souhlas soudu ani při typech jednání, které stanovuje zákon.¹³ Zhruba každá šestá obec (15 %) rozhodla o závažném zásahu do integrity opatrovance, změně bydliště opatrovance či nabytí nebo zcizení majetku většího rozsahu (vyjma nemovitostí) aniž si vyžádala souhlas soudu (předem nebo zpětně). **Doporučuji, aby se soudy při své dohledové činnosti soustředily také na to, zda opatrovníci naplňují zákonné požadavky při jednání za opatrovance.**
4. Sjednocená není ani praxe obcí při uzavírání smluv o poskytování pobytové sociální služby či jejich dodatků, ačkoliv s tím má za poslední dva roky zkušenost 88 % obcí. Většina z těchto obcí (67 %) zasílá soudu smlouvu s dodatky ke schválení až po podepsání (*ex post*), zhruba pětina obcí (22 %) takovou smlouvu soudu ke schválení vůbec nezasílá, případně mu ji zašle pouze na vědomí.
5. **Soudy rozhodují o návrzích na schválení právního jednání relativně rychle; v 90 % případů soud učinil první úkon do 3 měsíců a v 99 % případů rozhodl do roku od podání návrhu. Déle než rok trvalo pouze 1 % všech řízení o schválení právního jednání.**

Změna opatrovníka

6. Pokud obec podala návrh na změnu opatrovníka na jiného veřejného opatrovníka, téměř vždy (94 %) tomu bylo z důvodu změny bydliště opatrovance. Desetina obcí k takovému návrhu přistoupila kvůli dlouhodobému pobytu opatrovance

¹³ Ustanovení § 480 ve spojení s § 482 odst. 2 a § 483 občanského zákoníku.



ve zdravotnickém zařízení, ačkoliv dle judikatury nelze považovat zdravotnické zařízení za bydliště ve smyslu § 471 odst. 3 občanského zákoníku.¹⁴

7. Dvě obce ve sledovaném období uzavřely veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o výkonu veřejného opatrovnictví. **Bylo by vhodné tuto možnost upravit zákonem, případně stanovit jiný postup v situaci, kdy veřejný opatrovník nemá dostatek kapacit opatrovnictví efektivně vykonávat, pokud dochází z jeho strany k závažným pochybením či existuje jiný vážný důvod.**
8. O změně opatrovníka také většina soudů rozhoduje rychle. Přibližně polovina obcí sice čekala na rozhodnutí o změně opatrovníka déle než tři měsíce, pouze zlomek z těchto řízení (5 %) však trval více než rok. Na druhou stranu, minimálně jedna obec čekala na rozhodnutí o změně opatrovníka tři roky. **S ohledem na ochranu práv opatrovance je nezbytné, aby v řízení o změnu opatrovance nevznikaly zbytečné průtahy.**

Zajištění právní pomoci pro opatrovance

9. Výkon opatrovnictví nezřídka vyžaduje kvalifikované právní poradenství a pomoc. Asi třetina obcí využila v posledních dvou letech k právní pomoci pro opatrovance jinou osobu než osobu pověřenou výkonem opatrovnictví, z velké většiny (96 %) šlo o právníka obce. Malé obce však nemusí mít k dispozici vždy zaměstnance s právnickým vzděláním, v těchto případech se opatrovníci obrací na advokáty či žádají o ustanovení bezplatné právní pomoci od soudu. **Pokud pomoc poskytuje advokát za odměnu, většinou (58 %) ji hradí sám opatrovanec. Může tak docházet ke znevýhodnění v porovnání s opatrovanci, kterým poradenství a pomoc poskytuje zaměstnanec obce bezplatně.**
10. Jen minimum obcí (4 %) se obrátilo se žádostí o bezplatnou právní pomoc na Českou advokátní komoru. Pokud tak učinily, většinou byla jejich žádost úspěšná. **Doporučuji obcím, aby využívaly i tuto možnost, v případech, kdy opatrovanec nemá prostředky na úhradu právní pomoci.**

Personální a odborné kapacity k výkonu opatrovnictví

11. Počet opatrovanců žijících v té které obci je velmi různý. Průměrný počet opatrovanců na jednu obec je 25, rozmezí je však od 0,007 až po 30 opatrovanců na 100 občanů. V jedné z oslovených obcí tvořili opatrovanci téměř třetinu všech obyvatel (47 opatrovanců na 155 obyvatel), v dalších dvou to byla zhruba pětina (36 opatrovanců na 154 obyvatel, resp. 48 opatrovanců na 299 obyvatel); jednalo se o obce, ve kterých se nacházelo velké zařízení pobytových sociálních služeb. **Vysoká koncentrace opatrovanců může snižovat kvalitu výkonu opatrovnictví, zvyšuje**

¹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3379/2016.

se riziko, že z důvodu nedostatku svých kapacit obec přenesse část nebo veškeré povinnosti na poskytovatele sociálních služeb.¹⁵

12. Kvalita výkonu opatrovnictví se může odvíjet také od kapacit vyčleněných na jeho výkon. Na jeden plný úvazek zaměstnance vykonávajícího agendu veřejného opatrovnictví vychází průměrně 23 opatrovanců, v rozpětí v přepočtu od 1 až po 800 opatrovanců na jeden celý úvazek. **Až 5 % obcí nemá na opatrovnictví žádný vyčleněný úvazek, ačkoliv jsou ustanoveny opatrovníkem a čerpají příspěvek na jeho výkon.**

Provádění sociálního (místního) šetření

13. Jak vyplynulo z předchozího výzkumu, obce jsou častým zdrojem informací pro řízení o podpůrných opatřeních; soudy jim v rámci řízení o podpůrných opatřeních ukládají provést sociální šetření u lidí, kteří nejsou jejich opatrovanci.¹⁶ **Až 60 % obcí oslovených v tomto dotazníkovém šetření mělo zkušenost s uložením provedení sociálního šetření, v případě obcí III. typu šlo až o 84 % obcí.** Nejčastěji (74 %) měly vykonat šetření u lidí se „soukromým“ opatrovníkem, v 5 % případů šlo také o osoby s (jiným) veřejným opatrovníkem.
14. Velká většina obcí (93 %) šetření vykonala; šetření vykonali různí zaměstnanci. Nejčastěji (70 %) šlo o sociální pracovníky, v cca čtvrtině případů (24 %) o pracovníka pověřeného výkonem opatrovnictví, v ostatních případech většinou o osobu s kumulovanými funkcemi. **U obcí I. typu šlo převážně (63 %) o pracovníky pověřené veřejným opatrovnictvím.** Tito zaměstnanci však nejsou vždy sociálními pracovníky, v některých případech se na ně navíc ani nevztahuje povinnost vykonat zkoušku odborné způsobilosti pro výkon opatrovnictví. **Bylo by vhodné sjednotit postup obcí při provádění sociálního šetření v rámci řízení o svéprávnosti a upravit jejich pravomoci a povinnosti zákonem.**

Procesní a kolizní opatrovnictví

15. O něco méně často zastupovaly obce člověka, který není jejich opatrovancem, v opatrovnickém řízení či řízení o podpůrných opatřeních. Celkově měla tuto zkušenost asi pětina obcí. Čtyři obce byly ustanoveny více než 100krát, jedna obec dokonce až 287krát za poslední dva roky. Obce jako procesní či kolizní opatrovníci by nepostupovaly dle názoru zastupovaného člověka, nýbrž by v řízení vycházely ze znaleckého posudku a dalších důkazů. **Podobně jako u sociálního šetření (viz výše) by bylo vhodné upravit postavení obcí jako kolizních či procesních opatrovníků zákonem.**

15 Tuto praxi již v minulosti kritizovala zástupkyně ombudsmana: Veřejný opatrovník nesmí přenášet své povinnosti na poskytovatele pobytové sociální služby. *Veřejný ochránce práv – ombudsman [on-line]*. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2021-08-05]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/aktualne/verejny-opatrovnik-nesmi-prenaset-sve-povinnosti-na-poskytovatele-pobytove-socialni-sluz/> (tisková zpráva).

16 Veřejný ochránce práv. Křížovatky autonomie. Praxe soudů při rozhodování o podpůrných opatřeních. Brno: 2020, s. 23-24. Dostupný online z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/CRPD/Vyzkumy/2018_61_Vyzkum-svepravnost.pdf.

Právní úprava

1. Vybrané otázky praxe při výkonu opatrovnictví

S přijetím občanského zákoníku došlo od roku 2014 také ke změnám v oblasti výkonu opatrovnictví. Na rozdíl od předchozí legislativy, „nový“ občanský zákoník obsahuje podrobnější úpravu práv a povinností opatrovníka. Stanoví například to, že opatrovník musí s opatrovancem udržovat vhodný a pravidelný kontakt,¹⁷ nebo to, že mu musí srozumitelně vysvětlit povahu a následky rozhodnutí, které za něj činí.¹⁸ Na druhou stranu ani přijetím nové právní úpravy se nepodařilo odstranit některé interpretační problémy, zejména v oblasti schvalování právního jednání za opatrovance, změny opatrovníka či při stanovení odborných a personálních předpokladů pro výkon veřejného opatrovnictví. Nadto, obce nadále provádějí i další úkony při ochraně zranitelných dospělých, kteří nejsou jejich opatrovníky. Jejich povinnosti a odpovědnost v souvislosti s touto doplňkovou činností pak nejsou dostatečně právně zakotveny.

1.1 Právní jednání za opatrovance

Mezi základní povinnosti opatrovníka patří zastupování opatrovance při právním jednání. S ohledem na vyšší ochranu opatrovanců došlo v občanském zákoníku ke zpřesnění oblastí jednání, kdy opatrovník nesmí jednat za opatrovance sám. Předchozí právní úprava pouze stanovila, že je nutný souhlas soudu tehdy, kdy se nejedná o běžnou záležitost.¹⁹ Dle aktuální právní úpravy nadále soud schvaluje úkony správy jmění neběžné povahy;²⁰ kromě toho však zákon obsahuje taxativní výčet jednání, ke kterým potřebuje opatrovník souhlas opatrovnické rady, resp. soudu.²¹ Výčet zahrnuje jak úkony majetkové (např. nakládání s majetkem opatrovance nad určitou výši, nakládání s nemovitostmi), tak nemajetkové povahy (např. zásah do integrity opatrovance, změna bydliště).

Právní úprava těchto neběžných jednání vykazuje nedostatky, které mohou v praxi působit interpretační potíže. Za prvé jde o to, že **některá slovní spojení, použitá ve výše uvedeném výčtu, nejsou jednoznačná**. Zákon například stanoví, že opatrovník bez souhlasu opatrovnické rady (resp. soudu, pokud rada není zřízena) nesmí rozhodnout o „umístění opatrovance do uzavřeného ústavu nebo podobného zařízení v případě, kdy to zdravotní stav opatrovance zjevně nevyžaduje“.²² Hmotněprávní úprava týkající se sociálních nebo zdravotních služeb však pojem „uzavřený ústav“ vůbec nezná.²³ Pojem „zdravotní ústav“ je

17 Ustanovení § 466 odst. 1 občanského zákoníku.

18 Ustanovení § 466 odst. 2 občanského zákoníku.

19 Ustanovení § 28 zákona č. 40/1964 Sb., (starého) občanského zákoníku.

20 Ustanovení § 461 odst. 1 občanského zákoníku.

21 Ustanovení § 480, resp. § 483 občanského zákoníku.

22 Ustanovení § 480 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku.

23 Občanský zákoník však v § 402 a násl. definuje „ústav“ jako právnickou osobu ustavenou za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky.



toliko užíván v procesní úpravě převzetí člověka do zdravotnického zařízení bez souhlasu.²⁴ Nutno doplnit, že veřejný ochránce práv na možné výkladové obtíže při aplikaci tohoto ustanovení upozorňuje již od roku 2014.²⁵ Potíže může způsobovat také pojem „změna bydliště“,²⁶ kdy není zjevné, zda musí opatrovník žádat o souhlas s faktickou změnou (přestěhování opatrovance), právní změnou (změna trvalého pobytu) nebo o obojí. Zvláštní význam to může mít v případě přestěhování do jiné městské části či obce, kdy by měl soud rozhodnout o změně opatrovníka,²⁷ a to i bez toho, aby bylo nutné měnit místo trvalého pobytu opatrovance.²⁸ Bližší definice chybí také u pojmů „zásah do integrity se závažnými následky“²⁹ či „změna osobního stavu opatrovance“.³⁰ Nakonec, neurčitým pojmem je také „neběžné právní jednání“.³¹

Za druhé, zákon neobsahuje podrobnější úpravu postupu opatrovníka při schvalování jednotlivých jednáních soudem, resp. při vyslovování souhlasu soudu k nim. Zákon například neurčuje, **zda tato jednání je nutné předložit soudu ke schválení předem (ex ante), případně následně (ex post)**. Dle některých autorů tkví rozdíl ve formulaci – soud by měl „schvalovat“³² již učiněné jednání, naopak „souhlas“³³ by měl vyslovit předtím, než opatrovník jedná.³⁴ Jiní však mezi schválením a souhlasem nevidí rozdíl.³⁵ Judikatura také připouští, že souhlas s jednáním za opatrovaného může být udělen následně.³⁶

Neexistence jasných pravidel pro schvalování právního jednání za opatrovance může velice zkomplikovat výkon opatrovnictví. V případě, že soud jednání neschválí, toto jednání bude

24 Ustanovení § 66 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

25 Připomínky tehdejší veřejné ochránkyně práv *Připomínky veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a další předpisy ze dne 8. 12. 2014, sp. zn. 3426/2014/PDCJ*, dostupné online z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/Zvlastni_opravneni/Pripominky/2014/PDCJ3426-2014_MSp_NOZ.pdf.

26 Ustanovení § 480 odst. 1 písm. a) občanského zákoníku.

27 Ustanovení § 471 odst. 3 občanského zákoníku.

28 RITTICHOVÁ, Barbora. „Kde domov můj?“ aneb Polemika nad bydlištěm ve vztahu k veřejnému opatrovnictví zletilých osob. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer [cit. 9. 7. 2021].

29 Ustanovení § 480 odst. 1 písm. c) občanského zákoníku.

30 Ustanovení § 483 odst. 1 občanského zákoníku.

31 Viz například polemika v článku VOČKA, Z. Schválení neběžného právního jednání. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer [cit. 9. 7. 2021].

32 Srov. ustanovení § 461 odst. 1 občanského zákoníku.

33 Srov. ustanovení § 480 a 483 občanského zákoníku.

34 KOTRADY, P. in MELZER, F., TĚGL, P. a kolektiv. *Občanský zákoník - velký komentář. Svazek IV. § 655 - § 975*. Praha: Leges, 2016, s. 1562, viz také VOČKA, Z. Opatrovník a souhlas, či schválení rozhodnutí? In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer [cit. 9. 7. 2021].

35 ČTVRTLÍKOVÁ, V. a kol. *Veřejné opatrovnictví: praktický průvodce a rádce úředníka*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2019, s. 22-24. Dostupný online z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejne-opatrovnictvi-prakticky-pruvodce-a-radce-urednika.aspx>.

36 Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 14. 11. 2019, sp. zn. 5 Cmo 201/2019.



neplatné;³⁷ pokud před rozhodnutím soudu došlo k plnění jedné nebo obou stran, je nutné je vrátit jako bezdůvodné obohacení.³⁸ S tím úzce souvisí také skutečnost, že **procesní úprava nestanovuje žádnou lhůtu, ve které má soud rozhodnout o schválení/vydání souhlasu s jednáním opatrovníka**, praxe jednotlivých soudů se tak může lišit dle jejich aktuálních kapacit. Za takové situace nelze než přisvědčit názoru, že pokud se jedná o naléhavou situaci, kdy by opatrovanci bez jednání (například bez uzavření smlouvy o pobytové sociální službě) hrozila závažná újma, měl by mít možnost soud udělit souhlas i dodatečně.

1.2 Změna opatrovníka

Pokud o to opatrovník požádá, nebo pokud si opatrovník neplní své povinnosti, může jej soud odvolat a ustanovit opatrovníka jiného.³⁹ Tento postup však nelze využít u veřejných opatrovníků, tedy u obcí, případně právnických osob jimi zřízených. Veřejné opatrovnictví není vázáno na souhlas opatrovníka a jeho výběr závisí pouze na skutečném místě bydliště opatrovaného,⁴⁰ přičemž bydliště je definováno jako místo, kde se člověk zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale.⁴¹ Dle judikatury nelze zdravotnické zařízení považovat za bydliště.⁴²

Zákon neobsahuje žádné výjimky, **zřejmě tedy soud nemůže rozhodnout o změně veřejného opatrovníka na jiného veřejného opatrovníka z jiných důvodů než změny bydliště opatrovance**. Nemůže jej zprostit opatrovnictví například kvůli nedostatku kapacit obce,⁴³ v případě, že veřejný opatrovník neplní své povinnosti, dopustil se závažného pochybení či opatrovanec ztratil vůči opatrovníkovi důvěru. Pokud dochází k závažným kolizím mezi opatrovancem a osobou pověřenou opatrovnictvím, může opatrovník pověřit jinou osobu (úředníka).⁴⁴ Opatrovnícký soud by měl také přihlížet k názoru opatrovance a snažit se situaci vyřešit například tím, že ustanoví opatrovníka soukromého.⁴⁵ V praxi však nezřídky vykonává opatrovnictví sám starosta nebo starostka, a není možné pověřit jiného

37 Srov. § 580 občanského zákoníku, viz také DÁVID, R., HRDLIČKA, M. v. § 461 [Správa jmění]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, ISBN 978-80-7400-529-9.

38 Ustanovení § 2993 občanského zákoníku.

39 Ustanovení § 463 odst. 2 občanského zákoníku.

40 Ustanovení § 471 odst. 3 občanského zákoníku.

41 Ustanovení § 80 občanského zákoníku.

42 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3379/2016.

43 Veřejný ochránce práv se nicméně v minulosti setkal s tím, že soud ustanovil opatrovníkem jinou obec, než byla obec dle bydliště opatrovance. Jednalo se o opatrovance – klienty zařízení sociálních služeb, které se nacházelo v malé obci (celkově v počtu cca 180 obyvatel). Těmto klientům, ačkoliv měli bydliště v zařízení, byla ustanovena opatrovníkem jiná blízká obec. Blíže viz zpráva veřejného ochránce práv ze systematické návštěvy Domova pro osoby se zdravotním postižením Milíře ze dne 14. 2. 2020, sp. zn. 40/2019/OZP, dostupná online z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9512>.

44 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2015, sp. zn. 6013/2017/VOP, dostupná online z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7038>.

45 Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 3333/11, zejména v případě malých obcí nemusí postačovat pověření jiné osoby výkonem opatrovnictví. I v tomto případě však musí soud konat a najít takové řešení, aby byla zajištěna ochrana práv opatrovance.

zaměstnance obce. **Pokud opatrovanec nemá žádnou blízkou osobu, která by měla zájem opatrovnictví vykonávat, nelze dle platné legislativy konflikt mezi opatrovníkem a opatrovancem uspokojivě vyřešit.**⁴⁶

Jednou z diskutovaných možností je pravomoc obce I. nebo II. typu uzavřít s obcí s rozšířenou působností **veřejnoprávní smlouvu o přenosu výkonu opatrovnictví.**⁴⁷ Takový postup předpokládal také věcný záměr zákona o opatrovnictví z roku 2013,⁴⁸ který však nakonec nebyl přijat. Podle některých autorů je přenos opatrovnictví na základě veřejnoprávní smlouvy za naplnění určitých podmínek možný i bez změny právní úpravy.⁴⁹ Naopak, Ministerstvo spravedlnosti je s ohledem k dikci ustanovení § 63 odst. 1 obecníhořízení opačného názoru.⁵⁰

Ani **při rozhodování o změně opatrovníka soud není vázán žádnou lhůtou**, měl by však postupovat dle obecných požadavků na rychlost řízení,⁵¹ avšak také s přihlédnutím ke specifickému účelu řízení a významu rozhodnutí pro člověka pod opatrovnictvím.⁵² Pokud soud například rozhoduje o zásahu do integrity člověka, případně o jiném jednání, které nesnese odkladu, měl by rozhodnout přednostně.

1.3 Zajištění právní pomoci pro opatrovance

Opatrovník zastupuje opatrovance v mnoha oblastech právního jednání. Nezřídkou se člověk dostane pod opatrovnictví poté, co není schopen splácet své závazky, nebo dokonce má již nařízenou exekuci či u něj probíhá oddlužení. Je pak úkolem opatrovníka dohlížet na průběh těchto řízení a také chránit procesní práva opatrovance.⁵³

46 Částečně měl tuto problematiku řešit zákon o veřejném opatrovnictví, který nakonec nebyl přijat. Dle něj měly mít soudy při určování opatrovníka možnost přihlédnout k tomu, „zda ve spádovém území obce nejsou různá pobytová zařízení typu ústavů sociální péče, psychiatrických léčeben tak, aby nedošlo k přetížení opatrovníků“. Více viz Ministerstvo spravedlnosti. Věcný záměr zákona o veřejném opatrovnictví, úpravě některých otázek souvisejících s podpůrnými opatřeními při narušení schopnosti zletilého právně jednat a o změně některých zákonů (opatrovnícký zákon), včetně závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace. In: Knihovna připravované legislativy ODok [online]. Úřad vlády České republiky: 2013. [cit. 13. 7. 2021], s. 17. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN9LTLG5DI>.

47 Podle ustanovení § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

48 Věcný záměr zákona o veřejném opatrovnictví, úpravě některých otázek souvisejících s podpůrnými opatřeními při narušení schopnosti zletilého právně jednat a o změně některých zákonů (opatrovnícký zákon), včetně závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace. Ministerstvo spravedlnosti. [online] [cit. 20. 3. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN9LTLG5DI>.

49 KOTRADY, Pavel. Několik úvah k rozhodování o způsobilosti k právním úkonům. *Právní rozhledy*, 2012, č. 13-14, s. 499-505, viz také VEDRAL, Josef. Obce a veřejné opatrovnictví. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer [cit. 9. 7. 2021].

50 Stanovisko Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, ze dne 7. 7. 2014, č. j. MV-82067-2/ODK-2014.

51 Čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s § 6 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

52 Srov. KMEC, Jiří. Kapitola XVI [Právo na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP)]. In: KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 716.

53 Ustanovení § 457 a 466 občanského zákoníku, viz také zpráva veřejného ochránce práv o šetření ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. 373/2017/VOP, dostupná online z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6660>.



Úředníci obcí pověřeni výkonem opatrovnickví jsou povinni absolvovat zkoušku odborné způsobilosti,⁵⁴ která zahrnuje také např. znalosti z oblasti spotřebitelských smluv či „zneplatňování“ právních jednání.⁵⁵ Nutno však dodat, že tato povinnost se nevztahuje na starosty ani některé úředníky obcí I. stupně.⁵⁶ **Ne všechny osoby pověřené opatrovnickvím tak mají odborné znalosti zajišťovat také ochranu opatrovanců v soudních řízeních.** Mimo to, majetkové (či nemajetkové) spory opatrovanců jsou dle našich poznatků často velice komplikované a některé druhy podání také vyžadují zastoupení advokátem.⁵⁷

K zajištění právní pomoci pro opatrovance může sloužit příspěvek na výkon veřejného opatrovnickví,⁵⁸ a to zejména tehdy, pokud právní pomoc poskytují zaměstnanci obce. Jak vyplývá z příručky Ministerstva vnitra, má totiž příspěvek primárně sloužit k pokrytí mzdových a provozních výdajů u zaměstnanců vykonávající státní správu.⁵⁹

Kromě toho si mohou opatrovanci (resp. jejich jménem opatrovníci) také obstarat **právní pomoc od advokáta a za úhradu**, případně využít některou z forem **bezplatné právní pomoci**.⁶⁰

1.4 Personální a odborné kapacity k výkonu opatrovnickví

Veřejné opatrovnickví je výkonem přenesené působnosti,⁶¹ je tedy povinností státu poskytnout obci dostatečné finanční zajištění materiálních a personálních kapacit pro jeho výkon.⁶² **Finanční podpora ze strany státu by měla zajistit kvalitní výkon opatrovnickví a měla by odpovídat reálným nákladům obce;** nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti nesmí ohrožovat existenci funkční územní samosprávy.⁶³

Od roku 2017 je finanční podpora zajišťována především prostřednictvím výše uvedeného příspěvku na výkon veřejného opatrovnickví.⁶⁴ Vzhledem k použité terminologii

54 Ustanovení § 21 zákona č. 312/2000 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 1 odst. 1 písm. l vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

55 Viz ČTVRTLÍKOVÁ, V. a kol. *Veřejné opatrovnickví: praktický průvodce a rádce úředníka*, s. 35-40.

56 Ustanovení § 21 odst. 4 písm. a) zákona o úřednicích územních samosprávných celků, srov. také VOČKA, Z. *Veřejné opatrovnickví – poznámka ke zvláštní odborné způsobilosti* [online]. *Deník veřejné zprávy*. Triada, spol. s r. o.: 2017 [cit. 13. 7. 2021], dostupný online z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6742080>.

57 Například podání k Nejvyššímu soudu či Ústavnímu soudu.

58 Ustanovení § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

59 Příspěvek na výkon státní správy na rok 2021. Příručka pro obce 2017 [online]. Ministerstvo vnitra ČR: 2020 [cit. 13. 7. 2021]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/soubor/prispevek-na-vykon-statni-spravy-na-rok-2021-prirucka-pro-obce.aspx>.

60 Více k formám bezplatné právní pomoci viz například leták veřejného ochránce práv „Právní pomoc“, dostupný online z: <https://www.ochrance.cz/letaky/pravni-pomoc/pravni-pomoc.pdf>.

61 Ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obcích.

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

63 Nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 2936/15.

64 Výši jednotlivých složek příspěvku na výkon státní správy u konkrétních obcí lze vyhledat v aplikaci Ministerstva vnitra ČR na stránkách <https://www.prispevekobce.cz/>.



(„příspěvek“) je zřejmé, že úmyslem zákonodárce nebylo pokrýt veškeré náklady obce v této oblasti, nýbrž pouze část výdajů spojených zejména se mzdovými a provozními výdaji zaměstnanců.⁶⁵ Pro rok 2021 činí příspěvek 30 500 Kč ročně⁶⁶ na jednoho opatrovance. Je zjevné, že obce musí tuto agendu „dofinancovávat“ také z jiných příjmů rozpočtu.⁶⁷

Příspěvek na výkon veřejného opatrovnictví není účelově vázán a není předmětem vyúčtování. Sama obec tedy rozhoduje, jak bude s příspěvkem naloženo a kolik zaměstnanců na agendu veřejného opatrovnictví zaměstná. **Právní úprava také nestanovuje maximální počet opatrovanců, kteří by měli připadnout na jednoho zaměstnance úřadu.**⁶⁸ Zvlášť velký nápor počtu opatrovanců lze očekávat zejména v obcích, ve kterých jsou velká zařízení sociálních služeb.

Taktéž od roku 2017 mají zaměstnanci obcí působící v oblasti veřejného opatrovnictví povinnost absolvovat zkoušku odborné způsobilosti, která se skládá jak z obecné části (základy veřejné správy, obecných principů organizace a činnosti veřejné správy atp.), tak zvláštní části (otázky k výkonu opatrovnictví).⁶⁹ Jak bylo řečeno výše, tato povinnost se netýká starostů; u úředníků, kteří vykonávají dvě nebo více správních činností v obci, kde nejsou zřízeny alespoň dva odbory obecního úřadu, případně kde není zřízen pověřený obecní úřad, může vedoucí úřadu rozhodnout, že zkoušku v oblasti veřejného opatrovnictví nemusí vykonat.⁷⁰ **Nejenže tedy existuje nepoměr v míře odbornosti mezi veřejnými a soukromými opatrovníky,⁷¹ rozdíly jsou také mezi veřejnými opatrovníky, kteří mají povinnost vykonat zkoušku a těmi, kteří ji nemají.** Dle našich zkušeností při šetření výkonu veřejného opatrovnictví se nedostatek kapacity starostů či úředníků, kteří mají několik kumulovaných funkcí, může projevat na kvalitě poskytované podpory.

2. Další oblasti ochrany zranitelných dospělých

2.1 Provádění sociálního (místního) šetření

Na rozdíl od některých zahraničních právních úprav, v české není sociální šetření povinným důkazem v řízení o podpůrných opatřeních. Ústavní soud však v minulosti zdůraznil, že v řízení o svéprávnosti se nemůže soud opírat výlučně o znalecký posudek z oboru

65 HEJČ, D. Ustanovení § 62 [Příspěvek na výkon přenesené působnosti]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 326.

66 Za předchozí roky šlo o 29 000 Kč ročně na opatrovance.

67 Ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

68 Některé metodické příručky uvádějí doporučený počet 16 opatrovanců na jeden úvazek zaměstnance. Viz např. MACHOVÁ, Z. a kol. *Metodika výkonu veřejného opatrovnictví* (2. přepracované vydání). Hradec Králové: Krajský úřad Královéhradeckého kraje, 2020, s. 64.

69 Ustanovení § 21 zákona o úřednících územních samosprávných celku ve spojení s § 1 odst. 1 písm. l vyhlášky o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

70 Viz ustanovení § 21 odst. 4 písm. a) 21 zákona o úřednících územních samosprávných celků.

71 Na soukromé opatrovníky právní úprava neklade vůbec žádné nároky stran odbornosti.



psychiatrie a nevzít v potaz další předkládané důkazy.⁷² Kromě toho, v řízení o podpůrných opatřeních by měl soud provést i jiné důkazy, než byly navrhované účastníky, pokud je to potřebné ke zjištění skutkového stavu.⁷³ **Šetření v místě bydliště posuzovaného člověka může napomoci soudu komplexně zhodnotit míru a formu podpory, kterou tento člověk potřebuje.**⁷⁴ Navíc, zaměření se na potřeby člověka, a nikoliv na jeho diagnózu či míru nezpůsobilosti, také odpovídá sociálnímu modelu zdravotního postižení, na kterém je postavena Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.⁷⁵

Podle zjištění z výzkumu, zaměřeného na řízení o podpůrných opatřeních, ve více než čtvrtině případů uložily soudy obcím vypracovat zprávu z místního šetření, případně provést výslech sociálních pracovníků obce.⁷⁶ **Pro takový postup obcí a jejich zaměstnanců však neexistuje zákonné zmocnění.**⁷⁷ Obce sice mají povinnost na výzvu soudu sdělit informace rozhodné pro řízení,⁷⁸ avšak tato povinnost se zřejmě týká toliko informací, které již mají k dispozici. Předmětné ustanovení neopravňuje obce k aktivnímu zjišťování nových informací u lidí, kteří nejsou jejich opatrovanci.⁷⁹ Navíc, **pokud dané informace zjistila obec v rámci sociální práce s člověkem či rodinou, vztahuje se na ně povinnost mlčenlivosti.**⁸⁰ Nutno také uvést, že **posuzovaný člověk či jeho rodina nemá povinnost se šetření podrobit.**⁸¹ I kdyby se je tedy obec rozhodla vykonat, pokud tyto osoby neposkytnou součinnost dobrovolně, nemají obec ani soud žádné nástroje, jak informace zjistit.

2.2 Procesní nebo kolizní opatrovnictví

Obce jsou také někdy ustanovovány procesním či kolizním opatrovníkem v řízení o podpůrných opatřeních osobám, které nejsou jejich opatrovancem. Podle našich zjištění v 39 % řízení o svéprávnosti, resp. 34 % všech řízení o podpůrných opatřeních vystupuje kolizní nebo procesní opatrovník, který není advokátem, ale není ani hmotněprávním

72 Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07.

73 Ustanovení § 21 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

74 Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 1287/2017

75 Článek 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

76 Veřejný ochránce práv. *Křížovatky autonomie. Praxe soudů při rozhodování o podpůrných opatřeních*. Brno: 2020, s. 23-24. Dostupný online z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/CRPD/Vyzkumy/2018_61_Vyzkum-svepravnost.pdf. Je však nutno uvést, že je možné, že soudy uložily vykonání šetření i v dalších řízeních, nicméně z rozsudků to nebylo možné vyčíst.

77 Takové zmocnění najdeme například v systému sociálně-právní ochrany dětí, kde mají obce oprávnění provádět šetření v rodinách – viz § 32 odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

78 Ustanovení § 128 občanského soudního řádu ve spojení s § 28 vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy.

79 VOČKA, Z. Může obec zjišťovat informace o soukromých opatrovnících? *Moderní obec*. Praha: Profi Press, s. r. o., 2018

80 Ustanovení § 100 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

81 Naproti tomu, pokud se člověk odmítne podrobit znaleckému zkoumání v řízení o svéprávnosti, může mu soud na návrh znalce nařídit pozorování ve zdravotnickém ústavu – viz ustanovení § 38 odst. 3 zákona o zvláštních řízeních soudních.



opatrovníkem člověka.⁸² Tuto úlohu často zastávají právě obce. Podobně jako u sociálního šetření **ani pro postup při výkonu funkce procesního či kolizního opatrovníka neexistuje zákonný podklad**. Není jasné, jaká by měla být role procesního či kolizního opatrovníka, zda má postupovat obdobně jako advokát, tedy se primárně řídit pokyny svého klienta,⁸³ jako hmotněprávní opatrovník, tedy vyvažovat zájmy člověka a jeho přání,⁸⁴ případně postupovat analogicky k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, kdy je předním hlediskem nejlepší zájem dítěte.⁸⁵ Jasné vymezení postavení obce při výkonu procesního (kolizního) opatrovnictví je důležité mimo jiné pro případnou odpovědnost za zanedbání svých povinností vůči soudu nebo vůči posuzovanému člověku.

82 Veřejný ochránce práv. *Křížovatky autonomie. Praxe soudů při rozhodování o podpůrných opatřeních*, s. 19.

83 Ustanovení § 31 odst. 1 občanského soudního řádu ve spojení s § 16 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

84 Ustanovení § 467 odst. 1 občanského zákoníku.

85 Ustanovení § 5 a 17 zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve spojení s § 469 zákona o zvláštních řízeních soudních.

Analýza výsledků dotazníkového šetření

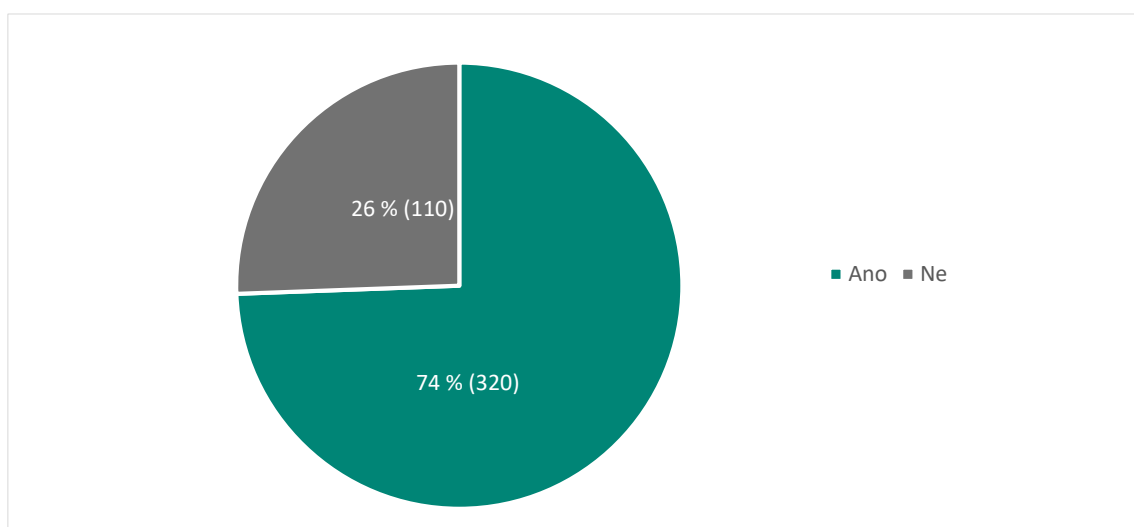
Analytická část, popisující zkušenosti obcí při výkonu opatrovnictví a dalších úkonech ochrany zranitelných dospělých, je stejně jako část právní rozčleněna do dvou hlavních okruhů. Ten první se zaměřuje na vybrané otázky praxe obcí při výkonu opatrovnictví, konkrétně na oblast právního jednání za opatrovaného (část [1.1](#)), změnu opatrovníka (část [1.2](#)), zajištění právní pomoci pro opatrovaného (část [1.3](#)), na personální a odborné kapacity obcí (část [1.4](#)). Doplněno je také zhodnocení spolupráce obcí se soudy v opatrovnické agendě z pohledu samotných obcí (část [1.5](#)). Druhý okruh se věnuje dalším oblastem ochrany zranitelných dospělých – provádění sociálního (místního) šetření (část [2.1](#)) a procesnímu nebo koliznímu opatrovnictví (část [2.2](#)).

1. Vybrané otázky praxe při výkonu opatrovnictví

1.1 Právní jednání za opatrovance

První zkoumanou oblastí bylo podávání návrhů na schválení právního jednání za opatrovance. Jak ukazuje graf 1, téměř tři čtvrtiny obcí (74 %) uvedly, že za uplynulé dva roky (2019 a 2020) opatrovnické soudy rozhodovaly o alespoň jednom jejich takovém návrhu. Podle informací od obcí soudy za sledované období rozhodly celkem o 5 188 podaných návrzích na schválení právního jednání za opatrovance. **Jejich počet se ale mezi jednotlivými obcemi značně liší; pohybuje se od 0 až po 351 na jednu obec (průměrně jich bylo 12 na jednu obec). Na jednoho opatrovance připadá za sledované období v průměru 0,5 takových návrhů.**

Graf 1 Podíl obcí, které měly v letech 2019 až 2020 zkušenost s rozhodováním opatrovnického soudu ohledně jejich návrhu/ů na schválení právního jednání za opatrovance (N=340)

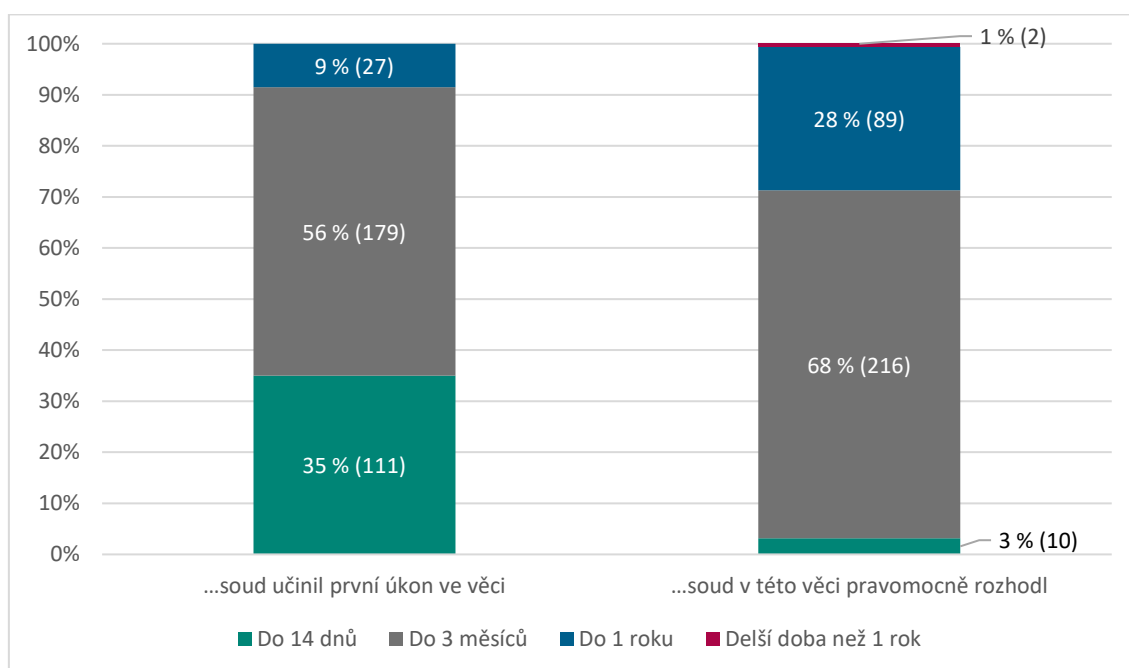


Znění otázky: „Rozhodoval opatrovnický soud v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti) ohledně Vašeho návrhu/ů na schválení právního jednání za opatrovance?“

Dále nás zajímalo, jak rychle dle zkušeností obcí soudy na tyto návrhy reagují (graf 2). **Více než 90 % obcí uvedlo, že u posledního pravomocně rozhodnutého návrhu soud učinil první úkon do třech měsíců.** Přesněji 35 % obcí sdělilo, že to bylo do 14 dnů, v případě dalších 56 % obcí to trvalo déle než dva týdny, ale méně než tři měsíce.

U většiny obcí také soud do tří měsíců vydal rozhodnutí ve věci. Z toho 3 % obcí sdělily, že rozhodnutí padlo do 14 dnů od podání návrhu, u dalších 68 % to bylo mezi 14 dny a 3 měsíci. Z opačné perspektivy ale platí, že **téměř desetina obcí u posledního návrhu, o kterém již soud pravomocně rozhodl, čekala na první úkon ve věci déle než tři měsíce, a téměř třetina čekala déle než tři měsíce i na pravomocné rozhodnutí.** Déle než rok trvalo řízení pouze ve výjimečných případech – tuto možnost uvedlo pouze 1 % obcí.

Graf 2 Doba, v níž soud učinil první úkon ve věci/vydal pravomocní rozhodnutí u posledního podaného návrhu na schválení právního jednání za opatrovance (N=317)

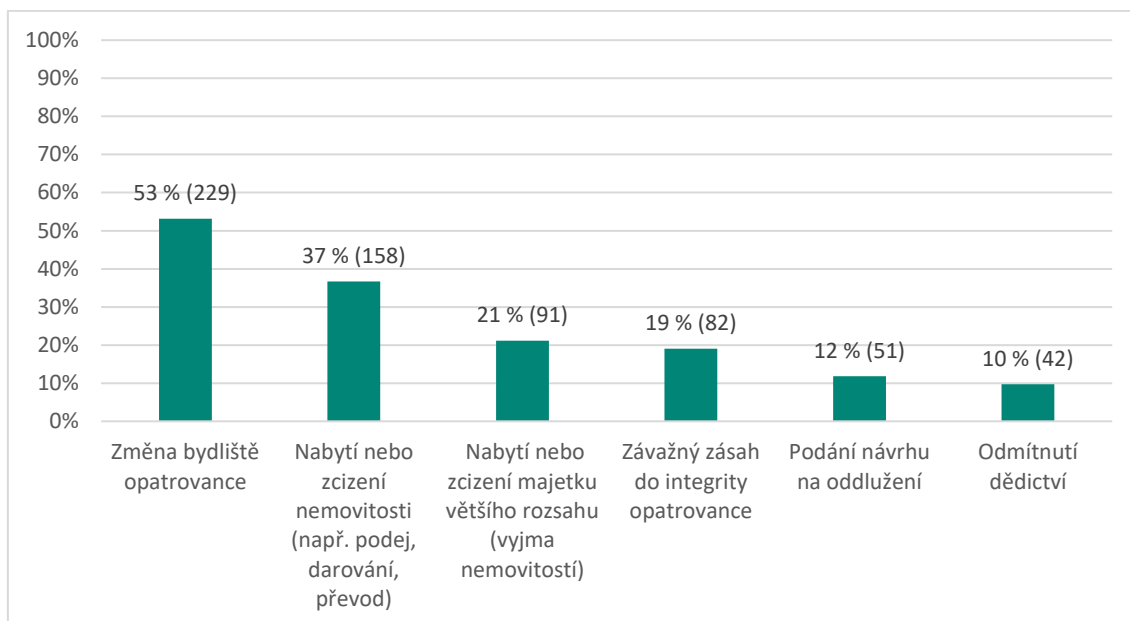


Znění otázek: „Jak dlouho trvalo u posledního podaného návrhu na schválení právního jednání za opatrovance, o kterém již soud pravomocně rozhodl, než soud učinil první úkon ve věci?“ a „Jak dlouho trvalo u posledního podaného návrhu na schválení právního jednání za opatrovance, než soud v této věci pravomocně rozhodl?“

Obce se v uplynulých dvou letech obracely na soudy se žádostí o schválení právního jednání nebo s informací o tomto jednání kvůli celému spektru právních záležitostí týkajících se života opatrovanců (graf 3).

Nejčastěji řešily změnu bydliště opatrovance (53 % obcí) a nabytí nebo zcizení nemovitosti, například prodej, darování nebo převod (37 %). Méně často pak šlo o nabytí nebo zcizení majetku většího rozsahu (kromě nemovitostí); (21 %), závažný zásah do integrity opatrovance (19 %), podání návrhu na oddlužení (12 %) a odmítnutí dědictví (10 %).

Graf 3 Podíl obcí, které v letech 2019 a 2020 žádaly soud o schválení jednotlivých typů právního jednání za opatrovance nebo jej o něm informovaly (N=431)



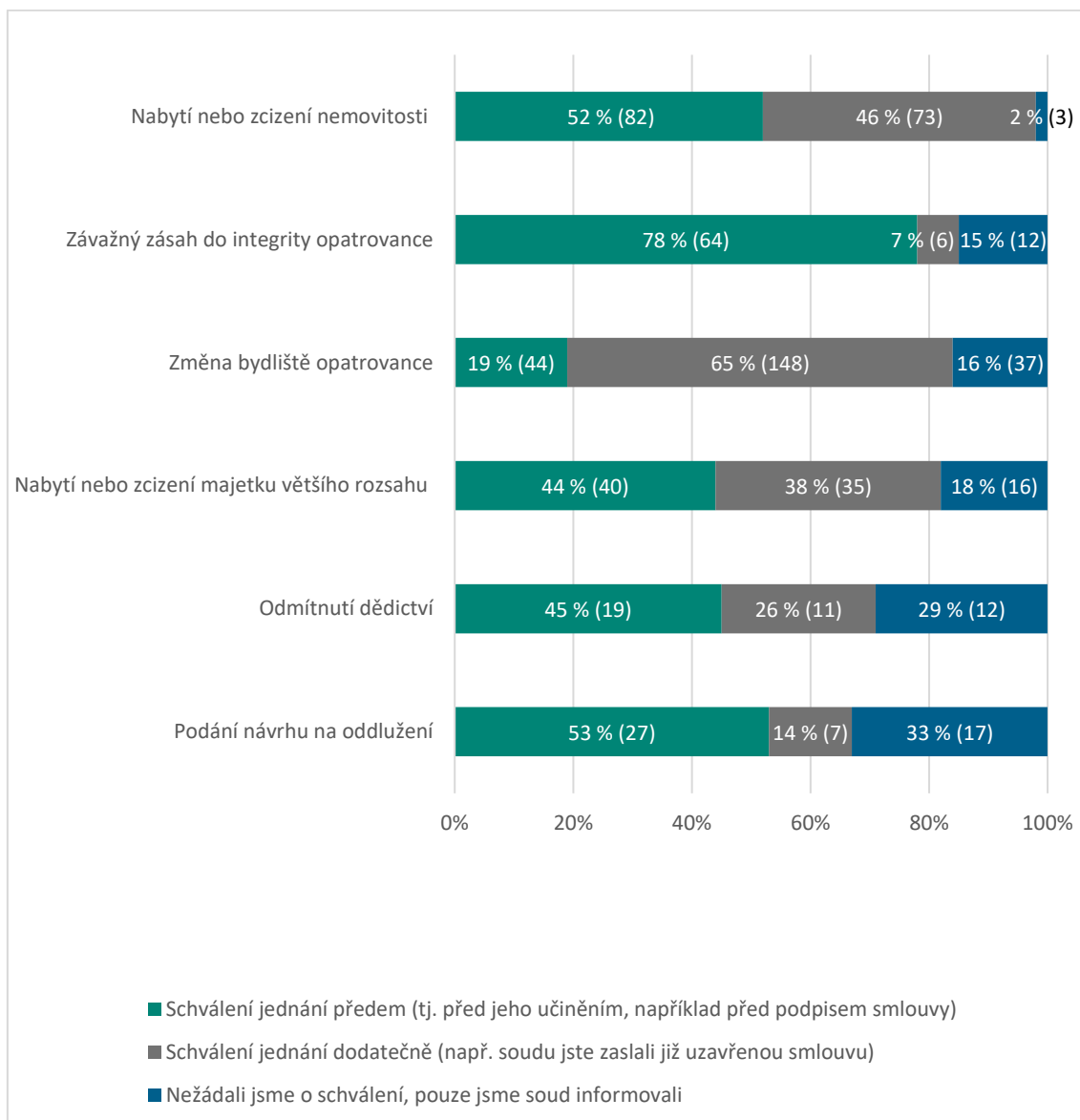
Znění otázky: „Požadovala Vaše obec v uplynulých dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti) u následujících typů písemností obvykle schválení jednání před jeho učiněním nebo dodatečně?“

U obcí, které měly ve sledovaném období s výše uvedenými typy právního jednání zkušenosti, jsme se dále ptali na jejich bližší postup. Zajímalo nás, zda v jednotlivých situacích žádaly soud, aby jejich jednání schválil předem (před jeho učiněním, např. podpisem smlouvy), o schválení žádaly dodatečně (např. soudu zaslaly již uzavřenou smlouvu), nebo o schválení vůbec nežádaly a soud pouze informovaly.

Jak ukazuje graf 4, postup jednotlivých obcí se výrazně liší. **V případě nabytí nebo zcizení nemovitosti téměř všechny obce žádaly soud o schválení, a to zhruba stejně často předem (52 %) i dodatečně (46 %);** zde se postup, kdy obec soud pouze informuje, uplatňuje pouze minimálně (2 % obcí). **Zhruba každá šestá obec (15 %) pouhým oznámením soudu řešila závažný zásah do integrity opatrovance, změnu bydliště opatrovance a nabytí nebo zcizení majetku většího rozsahu (vyjma nemovitostí).** Pro obce, které v těchto oblastech požadovaly schválení jednání soudem, platí, že **hlavní část z nich požadovala schválení předem u závažného zásahu do integrity opatrovance (78 %),** naopak **změnu bydliště nechávaly schvalovat dodatečně (65 %) a postup v případě nabytí nebo zcizení majetku většího rozsahu je vyrovnaný (44 % obcí žádalo o schválení předem, 38 % dodatečně).**

Nejčastějšími případy, kdy obce soud o schválení právního jednání nežádají, ale o něm pouze informují, jsou odmítnutí dědictví (zde tento postup uplatnilo 29 % obcí) a podání návrhu na oddlužení (33 %). Hlavní část obcí (45 %, resp. 53 %) ale i v těchto případech požaduje schválení předem.

Graf 4 Podíl obcí, které v letech 2019 a 2020 žádaly soud o schválení jednotlivých typů právního jednání za opatrovance nebo jej o něm informovaly, dle reakce (N=42 až 229)

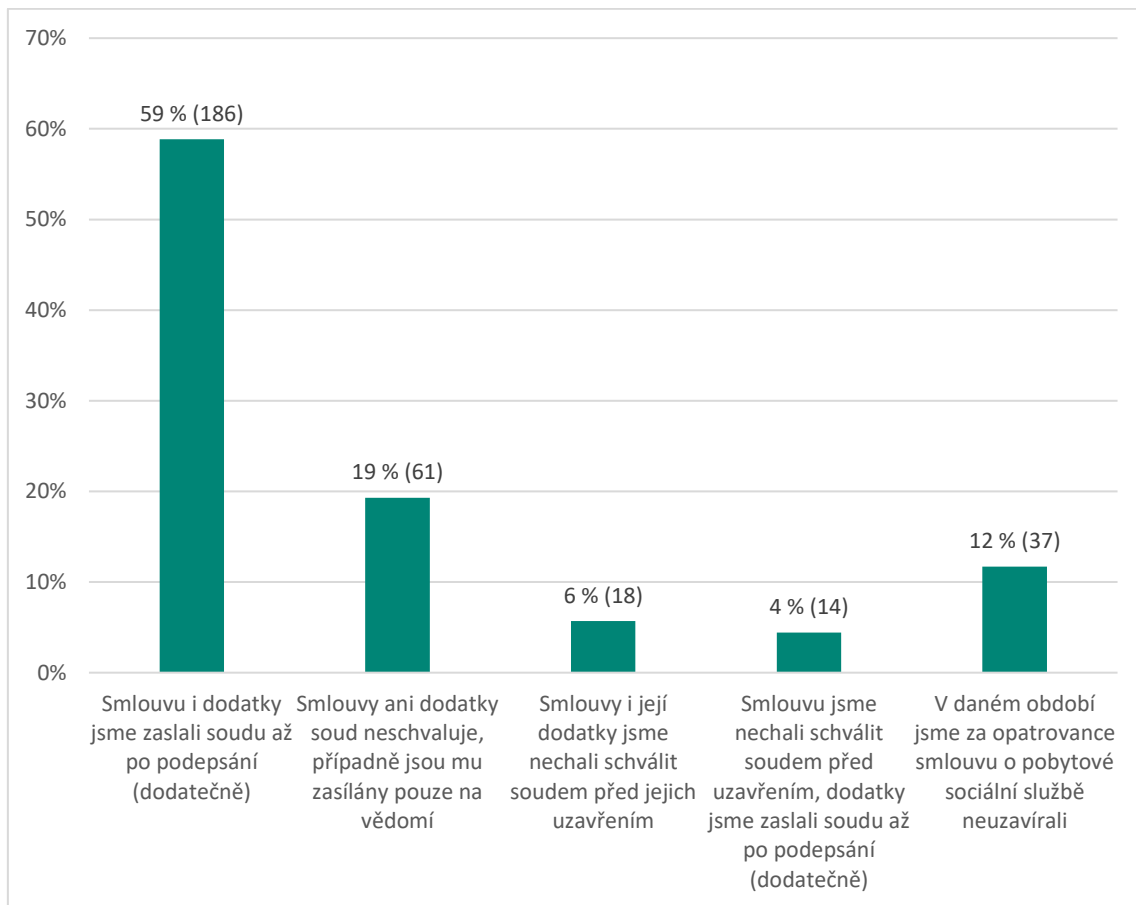


Znění otázky: „Požadovala Vaše obec v uplynulých dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti) u následujících typů písemností obvykle schválení jednání před jeho učiněním nebo dodatečně?“

Jelikož opatrovanci mohou být často zároveň klienty pobytových sociálních služeb, dotazník se specificky zaměřil na postup obcí při uzavírání smlouvy o poskytování těchto služeb (graf 5). Za uplynulé dva roky má s touto situací zkušenost velká většina, až 88 % obcí; jejich postup je ale opět poměrně variabilní. Více než polovina obcí (59 %) zasílá soudu smlouvu i její dodatky až po podepsání (dodatečně). **Necelá pětina (19 %) soudu takovou smlouvu ke schválení vůbec nezasílá, případně mu ji zašle pouze na vědomí. Pouze malá část obcí obvykle volí jiný postup: smlouvu i dodatky zašle soudu ke schválení již před uzavřením (6 %), nebo nechá předem schválit samotnou smlouvu a dodatky zašle pouze dodatečně na vědomí (4 %).**



Graf 5 Obvyklý postup obcí při uzavírání smlouvy o pobytové sociální službě za opatrovance v letech 2019 a 2020 (N=431)



Znění otázky: „Pokud jste v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti) uzavírali za opatrovance smlouvu o pobytové sociální službě, případně dodatky nebo změny této smlouvy, jak jste obvykle postupovali?“

1.2 Změna opatrovníka

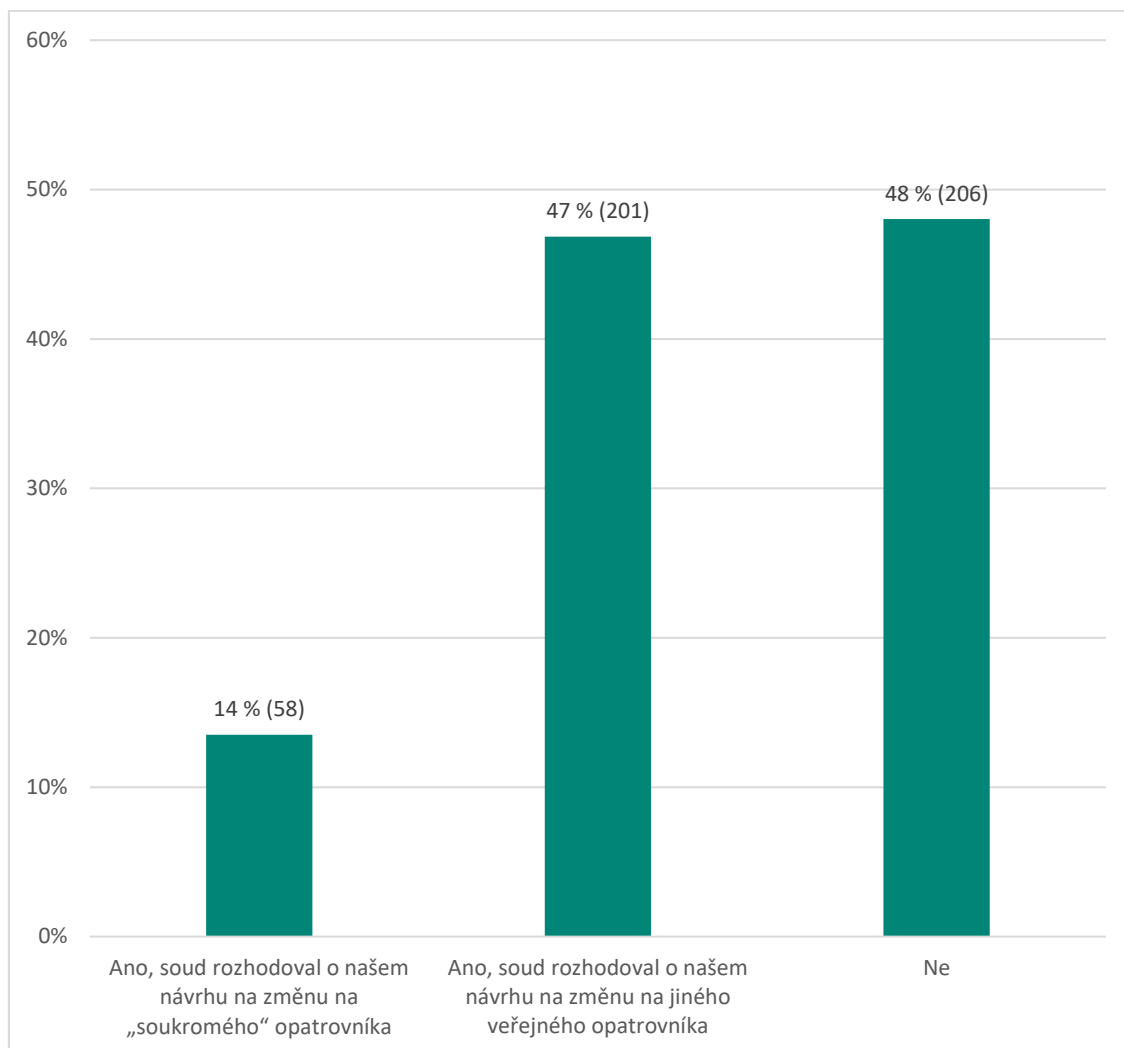
Dále se dotazník zaměřil na podávání návrhů na změnu opatrovníka. Jak je patrné z grafu 6, v letech 2019 a 2020 měla zkušenost s rozhodnutím opatrovnického soudu o takovém návrhu zhruba polovina obcí (52 %). **Hlavní část (47 %) obcí uvedla, že soud ve sledovaném období rozhodoval o jejich návrhu na změnu na jiného veřejného opatrovníka**, menší část (14 %) má zkušenost s rozhodováním soudu o změně na „soukromého“ opatrovníka (celkem 8 % obcí má zkušenost s oběma změnami).

Dle informací od obcí soudy za sledované období rozhodly celkem o 690 podaných návrzích na změnu na jiného veřejného opatrovníka (zde se počet na jednu obec pohyboval od 0 do 52,⁸⁶ průměrně 2) a 105 návrzích na změnu na „soukromého“ opatrovníka (zde se počet na jednu obec pohyboval od 0 do 10, průměrně 0,3).

⁸⁶ Nejvíce návrhů na změnu opatrovníka na jiného veřejného opatrovníka podala obec, v jejímž obvodu se nacházela velká psychiatrická nemocnice.



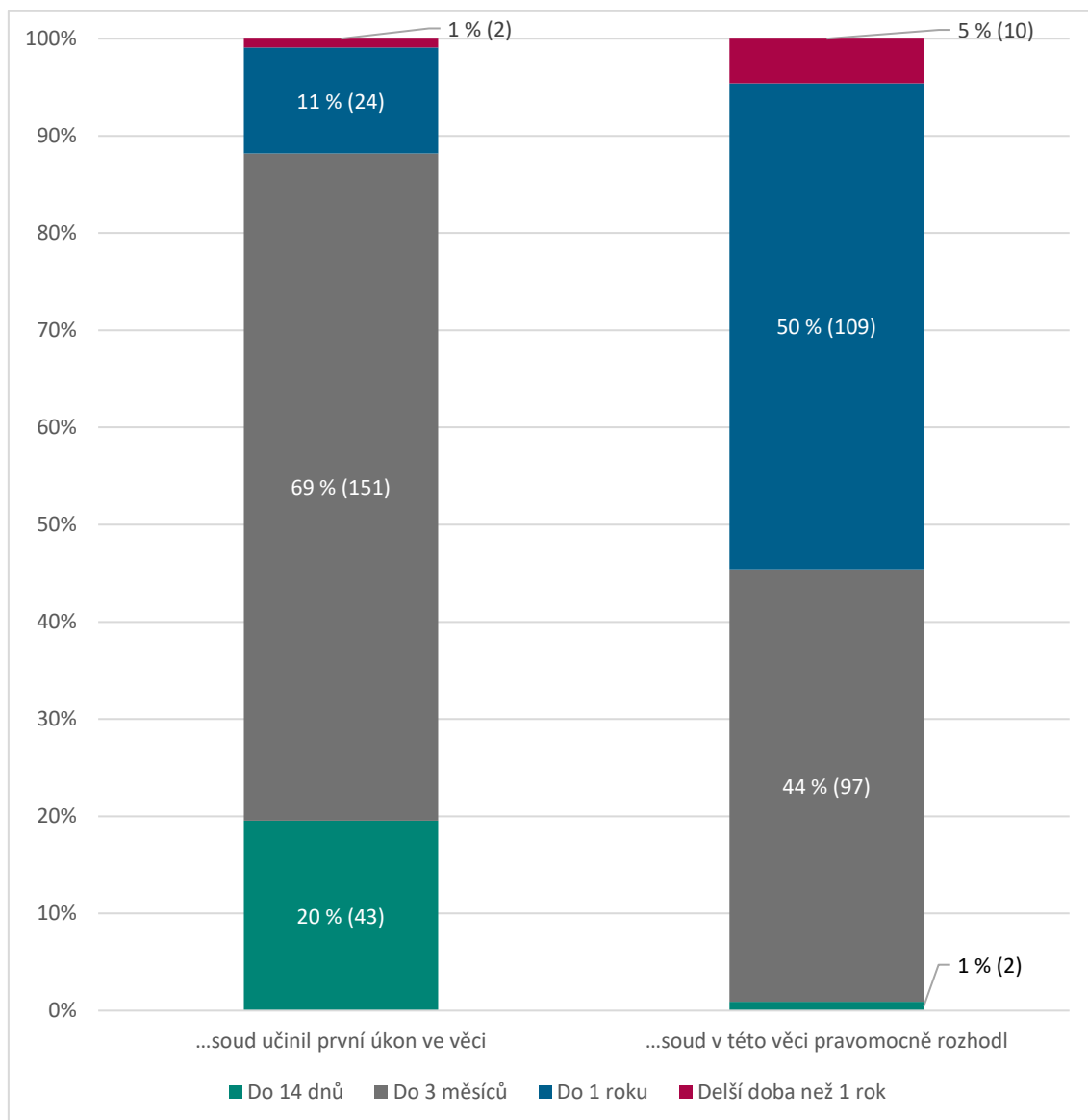
Graf 6 Podíl obcí, které měly v letech 2019 až 2020 zkušenost s rozhodováním opatrovnického soudu ohledně jejich návrhu/ů na změnu opatrovníka (N=429)



Znění otázky: „Rozhodoval opatrovnický soud v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti) ohledně Vašeho návrhu/ů na změnu opatrovníka?“

I v případě návrhů na změnu opatrovníka jsme se obcí ptali na jejich zkušenosti s rychlostí práce soudů (graf 7). Dle vyjádření obcí je řízení o změně opatrovníka zdouhavější než rozhodování o návrzích na schválení právního jednání za opatrovance. Hlavní část obcí (89 %) uvedla, že u posledního pravomocně rozhodnutého návrhu na změnu opatrovníka soud učinil první úkon do třech měsíců (přesněji, 20 % obcí sdělilo, že to bylo do 14 dnů, dalších 69 % uvedlo, že to trvalo déle než dva týdny, ale méně než tři měsíce). **Na samotné rozhodnutí ale hlavní část obcí, rovná polovina, čekala více než tři měsíce** (ale méně než rok). Dalších celkem 45 % obcí obdrželo pravomocné rozhodnutí do tří měsíců od podání návrhu. Z opačné perspektivy platí, že více než desetina (11 %) obcí u posledního návrhu, o kterém již soud pravomocně rozhodl, čekala na první úkon ve věci déle než tři měsíce (ale méně než rok), 1 % obcí čekalo dokonce více než rok. Dalších 5 % obcí čekalo více než rok i na pravomocné rozhodnutí.

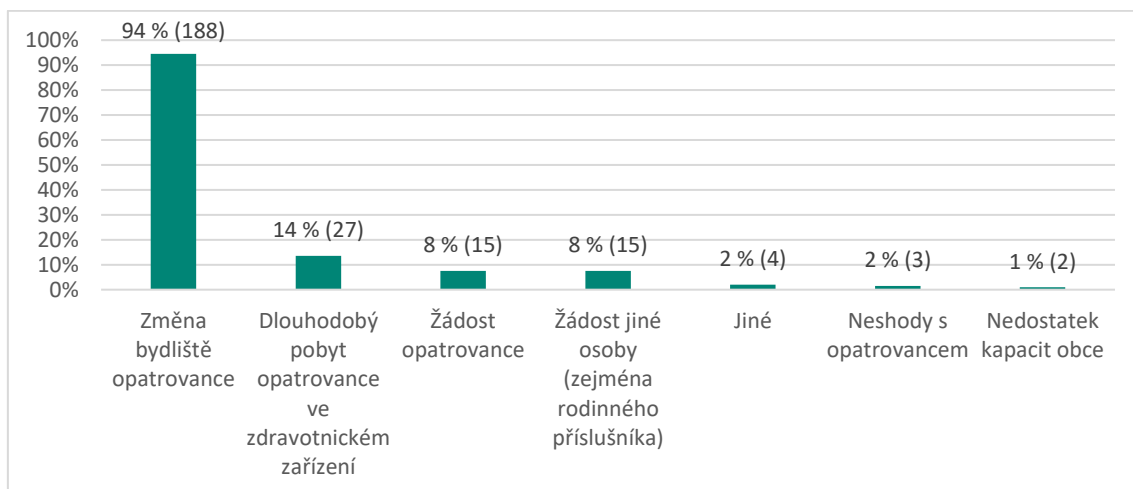
Graf 7 Doba, v níž soud učinil první úkon ve věci/vydal pravomocní rozhodnutí u posledního podaného návrhu na změnu opatrovníka (N=220; N=218)



Znění otázek: „Jak dlouho trvalo u posledního podaného návrhu na změnu opatrovníka, o kterém již soud pravomocně rozhodl, než soud učinil první úkon ve věci?“ a „Jak dlouho trvalo u posledního podaného návrhu na změnu opatrovníka, než soud v této věci pravomocně rozhodl?“

Obce, jež v uplynulých dvou letech podávaly návrh na změnu opatrovníka na jiného veřejného opatrovníka, tak **nejčastěji (94 %) činily kvůli změně bydliště opatrovance** (graf 8). **Zhruba desetina z nich k tomuto kroku ve sledované období přistoupila kvůli dlouhodobému pobytu opatrovance ve zdravotnickém zařízení (14 %)**, 10 obcí uvedlo pobyt ve zdravotnickém zařízení jako jediný důvod pro podání návrhu. Dalšími důvody byly žádosti opatrovance či jiné osoby (shodně 8 %). Jiné důvody se vyskytovaly pouze ojediněle.

Graf 8 Důvody podání návrhu na změnu opatrovníka na jiného veřejného opatrovníka, o nichž soud rozhodl v letech 2019 a 2020 (N=199)

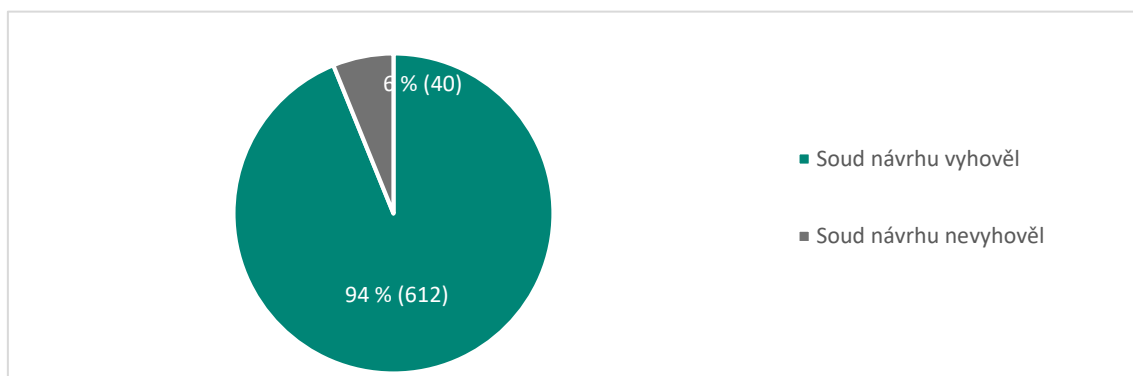


Znění otázky: „Z jakých důvodů jste podávali návrh/y na změnu opatrovníka na jiného veřejného opatrovníka? Zajímají nás návrhy, o kterých soud rozhodl v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2018 do současnosti).“

Pozn.: Obce mohly zvolit více možností.

Obcí, které uvedly, že soud ve sledovaném období rozhodoval o jejich návrhu na změnu na jiného veřejného opatrovníka (celkem jich bylo 201, tedy 47 % z celkového počtu), jsme se dále ptali na úspěšnost těchto návrhů (graf 9). Tyto obce v uplynulých dvou letech obdržely celkem 652 pravomocných rozhodnutí (rozsudků a usnesení) ve věci svých návrhů na změnu na jiného opatrovníka. **Ve velké většině případů (až v 94 %) soud těmto návrhům vyhověl.**

Graf 9 Úspěšnost návrhů obcí na změnu na jiného veřejného opatrovníka v letech 2019 a 2020 (N=196)



Znění otázky: „Uveďte prosím počty pravomocných rozhodnutí (rozsudků a usnesení) ve věci návrhu na změnu na jiného veřejného opatrovníka vydaných v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti).“

Více než šest obcí uvedlo, že opatrovnickou agendu pro ně vykonává jiná obec, městský obvod nebo část (šlo o Brno-Jehnice, Brno-Ořešín, Brno-Útěchov, Brno-Kníničky,

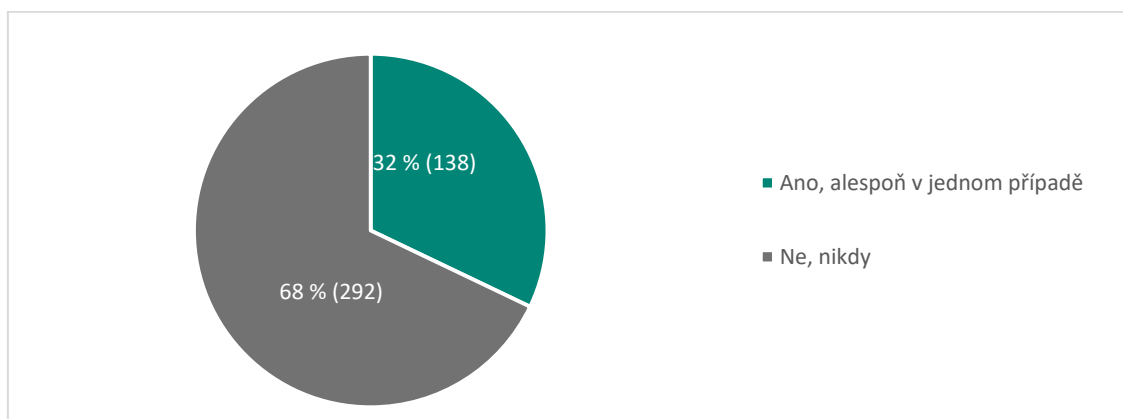
Ostrava-Proskovice a blíže nespecifikovaný počet obcí příslušejících do správního obvodu města Plzně).

Dvě obce v posledních dvou letech využily k přenosu opatrovnictví veřejnoprávní smlouvu s jinými obcemi.⁸⁷ Jedna z nich tuto smlouvu předložila soudu ke schválení a ten ji následně schválil a ta druhá veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí sice uzavřela, ale soudu ji ke schválení nepředložila. Takový postup však pravděpodobně odporuje zákonné úpravě.⁸⁸

1.3 Zajištění právní pomoci pro opatrovaného

Třetím okruhem, na který se dotazník zaměřil, bylo zastoupení opatrovance v soudním řízení (vyjma řízení o podpůrných opatřeních nebo opatrovnictví), a to konkrétně v případě, kdy obec zajišťuje pro svého opatrovance právní zastoupení nebo právní pomoc prostřednictvím jiné osoby než hmotněprávního opatrovníka (osoby pověřené opatrovnictvím). Jak ukazuje graf 10, nejde o neobvyklou situaci. **Ve sledovaném období s ní má zkušenost téměř třetina obcí (32 %).**

Graf 10 Podíl obcí, které v letech 2019 a 2020 zajišťovaly pro své opatrovance právní zastoupení nebo právní pomoc v jiných řízeních než řízeních o podpůrných opatřeních nebo opatrovnictvím prostřednictvím jiné osoby než hmotněprávního opatrovníka (N=430)



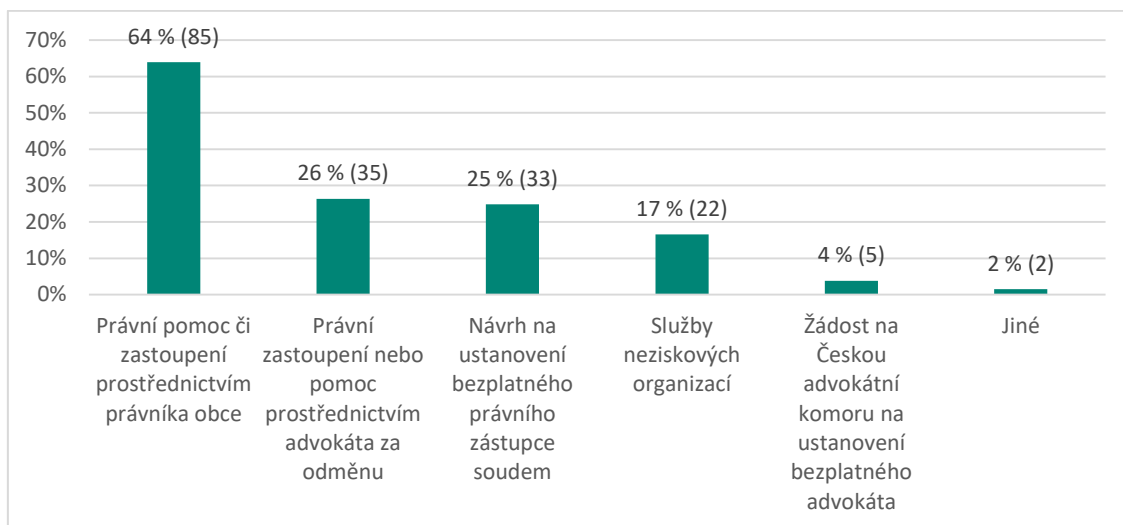
Znění otázky: „Zajišťovali jste v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti) pro své opatrovance právní zastoupení nebo právní pomoc v jiných řízeních než řízeních o podpůrných opatřeních nebo opatrovnictví (například řízení o žalobě, exekučním řízení, řízení o příspěvku na péči, dávkách atp.) prostřednictvím jiné osoby než hmotněprávního opatrovníka (osobou pověřenou opatrovnictvím)?“

Obce, jež v posledních dvou letech pro své opatrovance zajišťovaly právní zastoupení nebo právní pomoc v jiných řízeních než řízeních o podpůrných opatřeních nebo opatrovnictví, **tak nejčastěji činily prostřednictvím právníka obce – tuto zkušenost má až 96 % z těch, které právní zastoupení nebo pomoc řešily (graf 11).** Zhruba čtvrtina obcí využila právní zastoupení nebo pomoc prostřednictvím advokáta za odměnu (26 %) nebo bezplatného právního zástupce ustanoveného soudem (25 %). Necelá pětina (17 %) využila v tomto ohledu služby neziskových organizací; jiné možnosti se pak objevovaly již pouze ojediněle.

87 Podle § 66a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

88 Podrobněji k možnosti uzavírat veřejnoprávní smlouvu o přenosu opatrovnictví viz část [Změna opatrovníka](#).

Graf 11 Využité možnosti zajištění právního zastoupení nebo právní pomoci pro opatrovance v letech 2019 a 2020 (N=133)

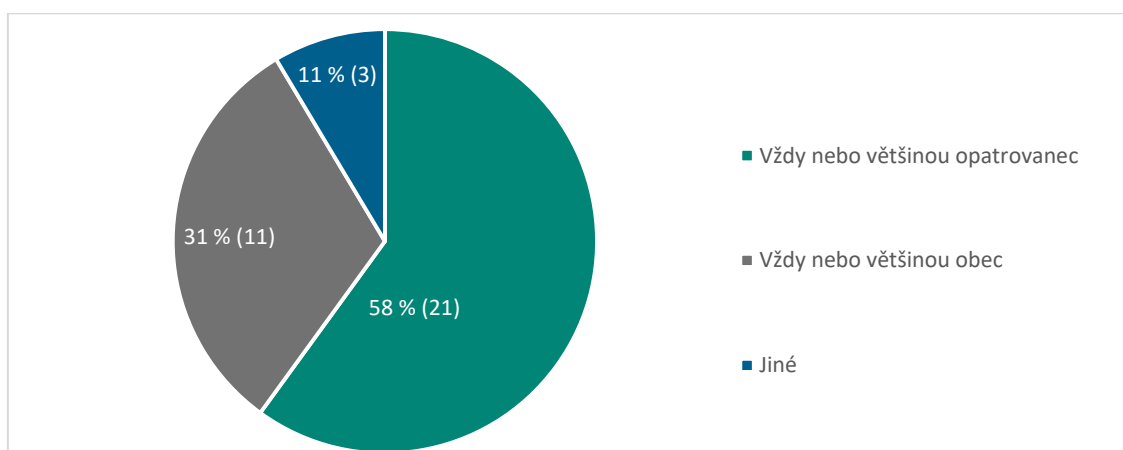


Znění otázky: „Využili jste při zajišťování právního zastoupení nebo právní pomoci pro své opatrovance v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2019 do současnosti) v jiných řízeních než řízeních o podpůrných opatřeních nebo opatrovnictví některý z následujících institutů?“

Pozn.: Obce mohly zvolit více možností.

Po zajištění právního zastoupení nebo právní pomoci prostřednictvím právníka obce je druhou nejčastěji využívanou možností využití služeb advokáta za odměnu. Proto jsme se těchto obcí ptali na způsob úhrady. Jak ukazuje graf 12, ve většině případů tyto náklady snáší samotný opatrovanec. Tuto možnost uvedla více než polovina obcí (58 %). Výjimečná ale není ani opačná situace. **Necelá třetina obcí (31 %) sdělila, že náklady na zastoupení advokátem vždy nebo ve většině případů hradí obec.**

Graf 12 Hrazení odměny v případě právního zastoupení opatrovance advokátem (N=35)



Znění otázky: „Kdo hradil odměnu, pokud jste zajistili opatrovanci právní zastoupení advokátem za odměnu?“

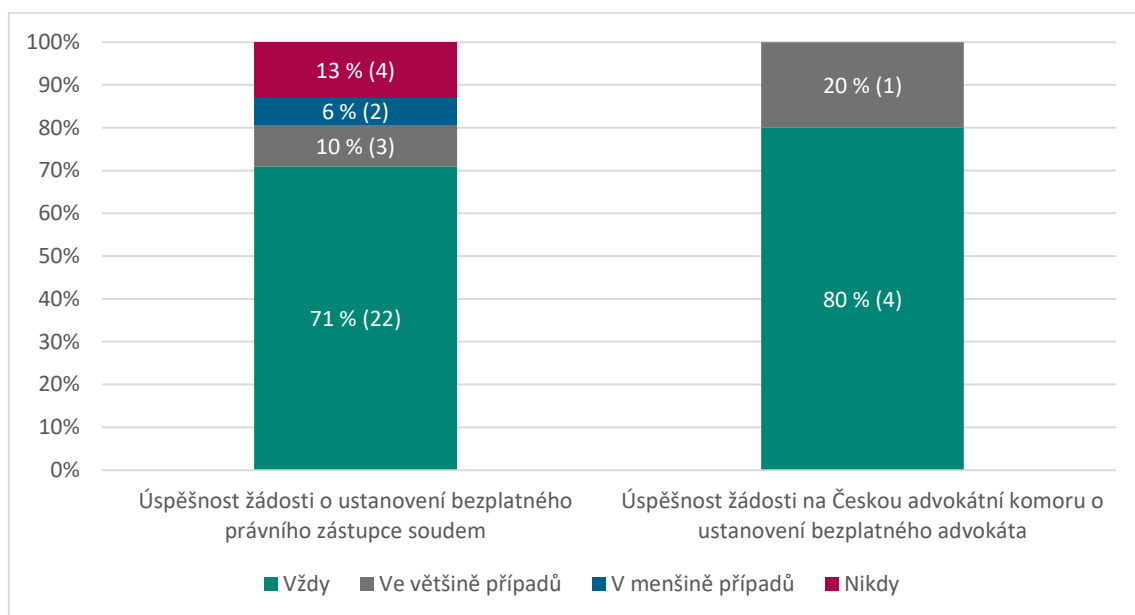
Jelikož právě bezplatný právní zástupce ustanovený soudem nebo bezplatný advokát ustanovený Českou advokátní komorou může pro obce představovat finančně dostupný



způsob, jak svému opatrovanci zajistit právní zastoupení nebo pomoc, zajímalo nás, do jaké míry jsou obce v návrzích a žádostech o ustanovení bezplatného zástupce úspěšné.

Jak ukazuje graf 13, **zhruba tři čtvrtiny obcí, jež se tyto instituty v uplynulých dvou letech snažily využít, byly vždy úspěšné.** Až 71 % obcí sdělilo, že soud jejich návrhu vyhověl vždy; na druhé straně téměř pětina (19 %) obcí uvedla, že soud jejich návrhu vyhověl pouze v menšině případů nebo nikdy. Úspěšnost žádosti na Českou advokátní komoru je ještě vyšší. Z pěti obcí, které o ustanovení bezplatného advokáta ve sledovaném období žádaly, byly čtyři (80 %) úspěšné vždy, zbylá pátá (20 %) byla úspěšná ve většině případů.

Graf 13 Úspěšnost žádostí o ustanovení bezplatného právního zástupce soudem nebo Českou advokátní komorou v letech 2019 a 2020 (N=31; N=5)



Znění otázek: „Pokud jste žádali o ustanovení bezplatného právního zástupce soudem, jak často byla v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2018 do současnosti) žádost úspěšná?“, „Pokud jste žádali Českou advokátní komoru o ustanovení bezplatného advokáta, jak často byla v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2018 do současnosti) žádost úspěšná?“

1.4 Personální a odborné kapacity k výkonu opatrovnictví

Nezbytným předpokladem kvalitního výkonu opatrovnické agendy jsou personální a odborné kapacity obcí. Proto jsme se jich ptali na statistické údaje v této oblasti, konkrétně na počet opatrovanců na jednu obec a počet zaměstnanců vykonávajících agendu veřejného opatrovnictví.

Obce, jež se zapojily do dotazníkového šetření, jsou opatrovníky celkem 10 906 lidí. Údaje poskytnuté obcemi ukazují, že **počty opatrovanců na jednu obec jsou značně variabilní.** Pohybují se od jednotek až po 161 opatrovanců, přičemž **na jednu obec, která vyplňovala dotazník, připadá průměrně 25 opatrovanců.** Samotný počet opatrovanců do jisté míry souvisí s velikostí obce (s počtem obyvatel), ale není to pravidlem a rozhodně zde neplatí přímá úměra. Po přepočtu připadá na sto obyvatel obce od 0,007 až po 30 opatrovanců. **V jedné obci tedy počet opatrovanců tvoří téměř třetinu počtu obyvatel (47 opatrovanců**

na 155 obyvatel), v dalších dvou je to zhruba pětina (36 opatrovanců na 154 obyvatel, resp. 48 opatrovanců na 299 obyvatel).

Ještě zajímavější je pak srovnání počtu opatrovanců a zaměstnanců obce (v přepočtu na plné úvazky), kteří se věnují agendě veřejného opatrovnictví. Této agendě se na dotazovaných obcích po přepočtu na plné úvazky věnuje 470 zaměstnanců, tedy **v průměru jde o 1,1 úvazku na obec (tento počet se pohybuje od 0 až po 7 na jednu obec). Až 22 obcí (5 % z celkového počtu dotazovaných) však uvedlo, že na agendu veřejného opatrovnictví nemají vyčleněného žádného zaměstnance s úvazkem.** Jedná se například o případy, kdy celou agendu musí vykonávat starosta nebo starostka obce. **Na jeden plný úvazek zaměstnance vykonávajícího agendu veřejného opatrovnictví vychází průměrně 23 opatrovanců.** I toto číslo se ale mezi obcemi výrazně liší. Pohybuje se od 1 až po 800 opatrovanců v přepočtu na jeden plný úvazek.⁸⁹

Právě personální a odborné zajištění agendy veřejného opatrovnictví bylo častým předmětem komentářů ze strany obcí. Téměř pětina z obcí, jež využily možnost vyjádřit se nad rámec dotazníkových otázek, upozorňovala na nutnost zařazení veřejných opatrovníků do vyšší platové třídy. **Obce argumentovaly, že zařazení do 9. platové třídy je nedostačující, protože kvůli rozsahu úkonů, nutné vysoké odbornosti a zodpovědnosti patří opatrovnická agenda mezi nejnáročnější agendy na sociálních odborech:**

Vzhledem k nutné vysoké odbornosti veřejného opatrovníka v oblastech právních, ekonomických, zdravotnických, sociálních a dále alespoň částečné znalosti v oblastech realitního trhu (prodej, pronájem a nákup nemovitostí, správa nemovitostí), investování (zhodnocování majetku), zahraniční politiky (zajišťování práv cizinců), znalosti náboženství (podpora při uplatňování práv na víru), insolvenčních a exekučních řízení [...] je platové zařazení v 9. třídě naprosto nedostačující.

S ohledem na skutečnost, že pracuji na 0,5 pracovního úvazku i jako sociální pracovník, považuji za zcela nepřiměřené platové zařazení veřejných opatrovníků. Potřeba rozsahu znalostí veřejných opatrovníků a odpovědnosti je několikanásobně vyšší, než je tomu u sociální práce.

Téměř desetina obcí, jež využily možnost vyjádřit se ke zkoumanému tématu nad rámec specifických otázek v dotazníku, také upozorňovala na nedostatečné časové kapacity pro výkon opatrovnické agendy. **Zejména malé obce mají problémy s jejím personálním zajištěním, takže nastává situace, kdy má jeden zaměstnanec (obvykle zaměstnankyně) na starosti hned několik různých agend a opatrovnictví je pouze jednou z nich.** To dle sdělení některých obcí může být problematické zejména v případě, kdy může mezi těmito agendami a funkcemi docházet ke kolizi (například výkon veřejného opatrovníka vs. výkon sociální práce v situaci, kdy jsou obě funkce zastávány toutéž osobou).

Při kumulovaných funkcích převyšuje počet opatrovanců kapacitní možnosti opatrovníka. Největším problémem v této práci je pro mě nepochopení

⁸⁹ Nejedná se o situaci, kdy by bylo v jedné obci 800 opatrovanců, jde o přepočtené na celé úvazky, kdy obec má 8 opatrovanců a výkonem opatrovnictví se zabývá zaměstnanec na 0,01.

zaměstnavatele a tím nedostatek času na kvalitní výkon této agendy. Výkon opatrovnictví zajišťují sama pro výše uvedený počet opatrovaných [...] Každopádně je pro mě z časových důvodů problémem osobní kontakt s opatrovanými.

Každý desátý komentář kromě toho poukazoval na chybějící metodické vedení v oblasti veřejného opatrovnictví. **Obce popisovaly, že se v rámci praktického výkonu funkce setkávají s množstvím výkladových problémů, se kterými si musejí poradit samy. Chybí jim mentor, na kterého by se mohly obracet ve složitějších otázkách a jenž by jim dal jednoznačné odpovědi.** To pak dle jejich zkušeností (spolu s nejednotným přístupem opatrovnických soudů) může vést k odlišnému výkonu veřejného opatrovnictví. Jedna z obcí to shrnula následovně:

Výkon veřejného opatrovnictví je velmi odlišný podle toho, kdo jej vykonává, jaké má profesní znalosti, osobní zkušenosti, dále jaké má daná obec možnosti a v neposlední řadě jaké mají metodické vedení krajů. Taktéž nejednotně přistupují i opatrovnické soudy, kde dochází k odlišnostem při rozhodování, které nám následovně určují kompetence. V opatrovnictví samém chybí jednotná metodologická strategie vedoucí ke stanovenému cíli, což je podpora zdravotně postižených osob, než omezování jejich práv.

1.5 Hodnocení spolupráce se soudy v opatrovnické agendě z pohledu obcí

Jak již bylo řečeno, na konci dotazníku měly obce možnost vyjádřit své komentáře, postřehy a návrhy k výkonu opatrovnictví a dalších úkonů při ochraně zranitelných dospělých (učinila tak více než čtvrtina z nich). Jelikož se velká část komentářů týkala hodnocení spolupráce se soudy, sumarizujeme je v této samostatné kapitole.

Obce si nejčastěji, téměř ve třetině (32 %) všech komentářů, spolupráci se soudem pochvalovaly. Oceňovaly možnost konzultace, poskytování metodických rad i krátké lhůty pro vydání rozhodnutí. Jedna z obcí to popsala následovně:

Zdejší oddělení, které se zabývá výkonem veřejného opatrovnictví, má se zdejším okresním soudem velice dobrou spolupráci, a to nejen s vyššími soudními úřednicemi, ale i se soudci. V případě potřeby ihned konzultujeme dané problémy a snažíme se nalézt ta nejvhodnější řešení, která budou ku prospěchu opatrovance.

Nezanedbatelná část obcí ale také upozorňovala na pomalé vyřizování žádostí a návrhů a schvalování právního jednání ze strany soudů. Právě zdlouhavých termínů se týkala téměř pětina (17 %) volných komentářů. Jedna z obcí popsala svoji konkrétní zkušenost:

Dne 3. 12. 2018 jsme odesílali k soudu žádost o schválení právního jednání za opatrovance, k tomu se přidal dne 9. 7. 2019 návrh na změnu opatrovníka. Rozhodnutí není dosud pravomocné. V druhém případě dne 4. 11. 2018 bylo odesláno sdělení o úmrtí muže, kterého měla obec v opatrovnictví. Muž měl bratra, kterého má obec také v opatrovnictví. Usnesení o schválení právního jednání ve věci dědictví bylo vydáno

4. 8. 2020, dosud není pravomocné. V obou případech se jedná o situace, kdy bylo více než nutné, aby řízení bylo ukončeno v co nejkratší době.

K tomu se přidaly stížnosti na dlouhou dobu, než soudy zašlou rozsudek s vyznačenou doložkou o nabytí právní moci – dle sdělení některých obcí může jít i o několik měsíců od nabytí právní moci.

Obce ve svých komentářích dále poukazyvaly na to, že situace se mezi jednotlivými soudy značně liší. Například některé soudy rozhodují do měsíce od podání návrhu, jiným to trvá i několik let. Jedna obec dokonce uvedla případ, kde soud ukončil řízení o přenesení opatrovnictví po třech letech od návrhu:

Naše obec nespolupracuje jen s (Okresním soudem X), ale s řadou jiných soudů [...] Spolupráce s jednotlivými soudy i lhůty pro rozhodování se u jednotlivých soudů velmi liší. V posledních dvou letech jsme zažili jak rozhodnutí o změně opatrovníka do 1 měsíce od podání návrhu [...], tak „slavnostní“ ukončení řízení o přenesení opatrovnictví po třech letech od návrhu [...]

Dalším poměrně často uváděným komentářem byla nepředvídatelnost spolupráce s opatrovnickými soudy a jejich nejednotné rozhodování. Spontánně je zmínila téměř desetina (8 %) obcí, jež využily možnost přidat na konci dotazníku vlastní postřehy. Obce upozorňovaly, že v soudní praxi dochází i bez změny zákonů ke značným změnám v rozhodování:

Spolupráce s opatrovnickými soudy není předvídatelná, v ČR se stále uplatňuje tzv. okresní právo – rozsudky nejsou sjednoceny, listiny opatrovníka se vydávají různými způsoby a podle různých pravidel. Ani okruhy, ve kterých je člověk omezen, nejsou sjednocené (viz odborné diskuze na téma omezení aktivního volebního práva, či omezení rodičovské odpovědnosti u lidí, kteří nemají potomky). Zásadně zde chybí mentor veřejného opatrovnictví, někdo, na koho se lze ve složitých otázkách obracet a dostávat jednoznačné odpovědi.

2. Další oblasti ochrany zranitelných dospělých

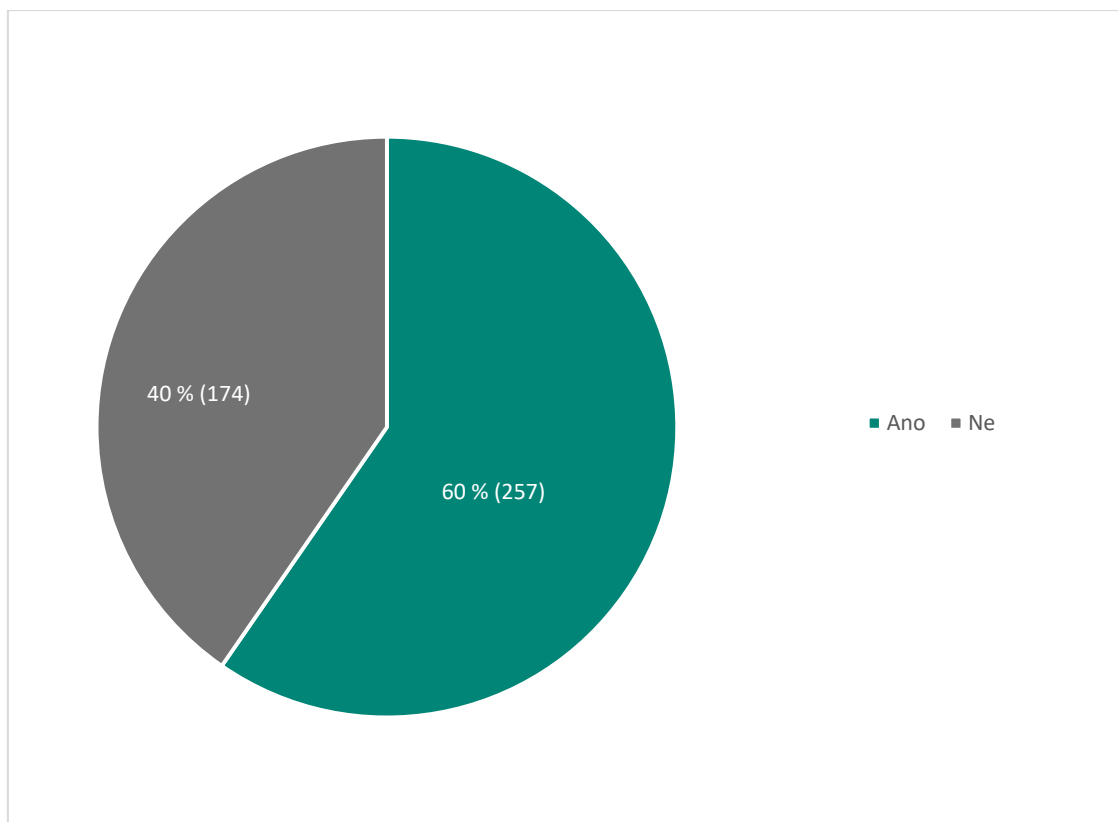
2.1 Provádění sociálního (místního) šetření

Druhá část analýzy se zaměřila na další oblasti ochrany zranitelných dospělých. Samostatnou problematikou, které se dotazník věnoval, je provádění sociálního (místního) šetření uloženého soudem v případech, kdy se nejedná o opatrovance obce. Jak ukazuje graf 14, **s uložením takového šetření má za uplynulé dva roky zkušenost většina obcí (60 %).**

Z hlediska míry přenesené působnosti **jde přitom převážně o obce II. typu (obce s pověřenými obecnými úřady) a III. typu (obce s rozšířenou působností).** Zatímco provedení sociálního (místního) šetření u člověka, který nebyl opatrovancem obce, soud ve sledovaném období uložil pouze 20 % obcím I. typu („běžné“ obecní úřady), v případě obcí II. typu s tím má zkušenost 59 % obcí, a v případě obcí III. typu dokonce 84 % obcí.



Graf 14 Podíl obcí, kterým soud v letech 2019 a 2020 uložil provedení sociálního (místního) šetření v rámci řízení o omezení svéprávnosti či jiných podpůrných opatření nebo opatrovnického řízení u občana, který není jejich opatrovancem (N=431)

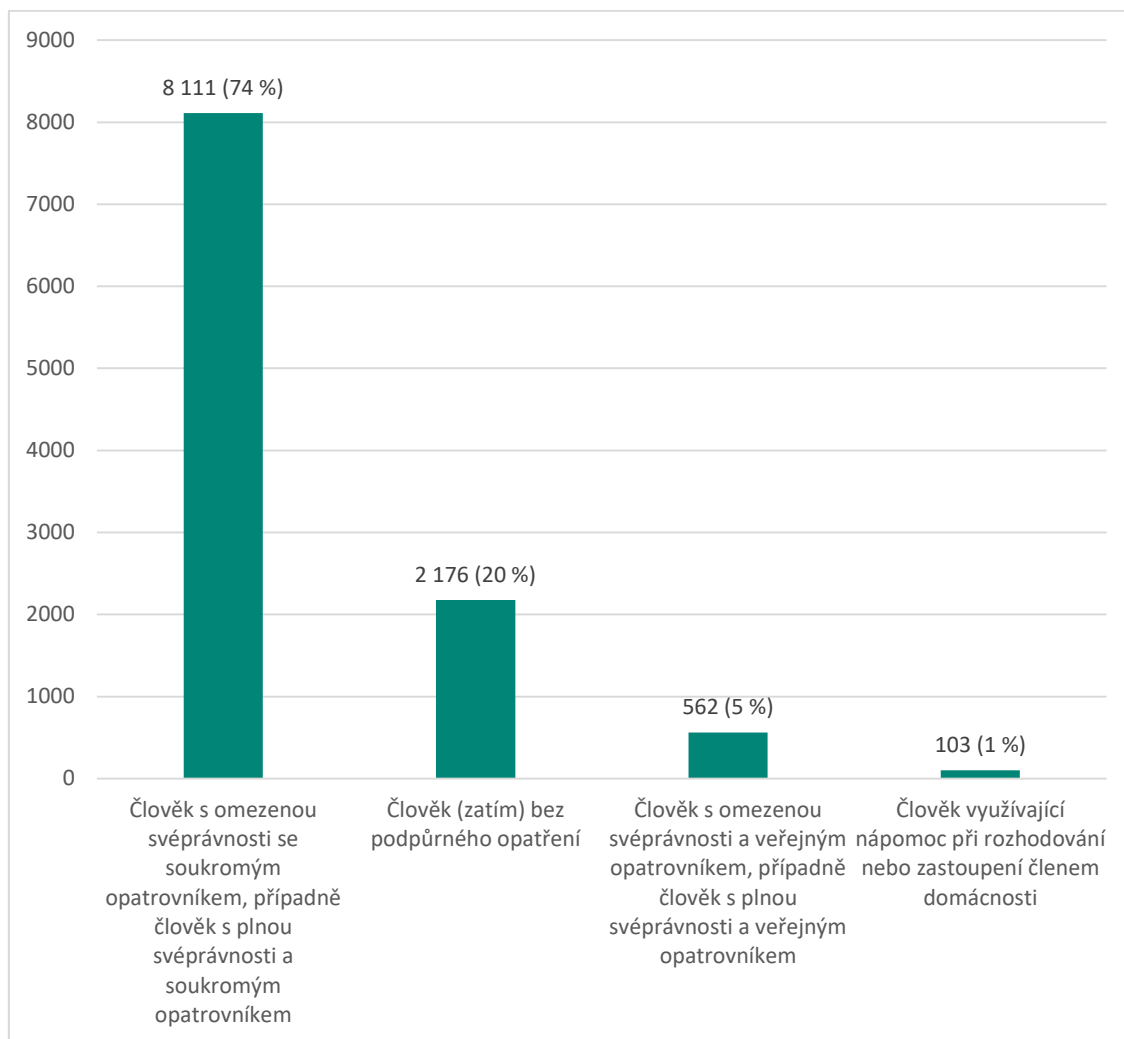


Znění otázky: „Uložil Vám soud v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2018 do současnosti) alespoň jednou provedení sociálního (místního) šetření v rámci řízení o omezení svéprávnosti či jiných podpůrných opatření nebo opatrovnického řízení u občana, který není Vaším opatrovancem?“

V případě, kdy soud obcím uložil provedení sociálního (místního) šetření u lidí, kteří v té době nebyli opatrovanci obce, se **nejčastěji jednalo o lidi s plnou nebo omezenou svéprávností se soukromým opatrovníkem. Ti tvoří až tři čtvrtiny (74 %) osob**, u kterých soud obcím v letech 2019 a 2020 uložil provedení sociálního (místního) šetření (graf 15). Výrazně méně, pětina těchto lidí (20 %), byla v době uložení šetření bez podpůrného opatření. Ještě menší část pak tvoří další typy osob (lidé s veřejným opatrovníkem – 5 % a lidé využívající nápomoc při rozhodování nebo zastoupení členem domácnosti – 1 %).

Z hlediska typologie obcí dle míry přenesené působnosti (obce I., II. i III. typu) jsou mezi obcemi zcela minimální rozdíly. V každé kategorii se soudem uložené provedení sociálního (místního) šetření ve zhruba třech čtvrtinách případů týká lidí s plnou nebo omezenou svéprávností se soukromým opatrovníkem, přibližně v pětině jde o lidi bez podpůrného opatření.

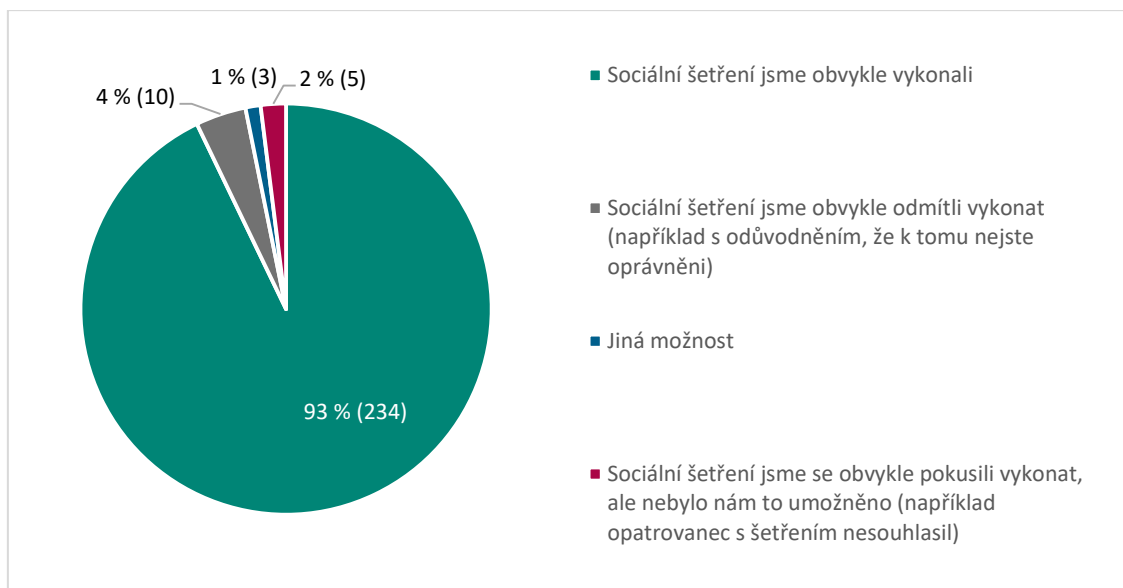
Graf 15 Typy osob, u kterých soud obcím v letech 2019 a 2020 uložil provedení sociálního (místního) šetření, i když v době uložení nebyli opatrovanci obce (N=256)



Znění otázky: „V této otázce nás zajímají lidé, kteří nebyli Vašimi opatrovanci, a u kterých Vám soud v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2018 do současnosti) uložil provedení sociálního (místního) šetření. Uveďte prosím jejich počty dle níže uvedené typologie. Zajímají nás lidé, kteří v době uložení sociálního (místního) šetření nebyli Vašimi opatrovanci, bez ohledu na to, zda se v budoucnu stali nebo nestali Vašimi opatrovanci. Jde nám o všechny případy za sledované období, kdy soud uložil sociální (místní) šetření, ať je již řízení ukončeno, nebo ne.“

Když soud v rámci řízení o omezení svéprávnosti nebo opatrovnického řízení obcím uloží provedení sociálního (místního) šetření u občana, který v dané době není jejich opatrovancem, **ve velké většině případů (93 % obcí) je obvykle vykonává.** Jak dále ukazuje graf 16, pouze 4 % obcí takové šetření obvykle odmítají vykonat. Zbylé možnosti pak již volil pouze zlomek obcí. Ani zde nejsou mezi obcemi I., II. a III. typu výraznější rozdíly a v každé kategorii velká většina z nich šetření obvykle vykonává.

Graf 16 Postup obcí v případě, že jim soud v letech 2019 a 2020 uložil provedení sociálního (místního) šetření v rámci řízení o omezení svéprávnosti nebo opatrovnického řízení u občana, který nebyl jejich opatrovancem (N=252)

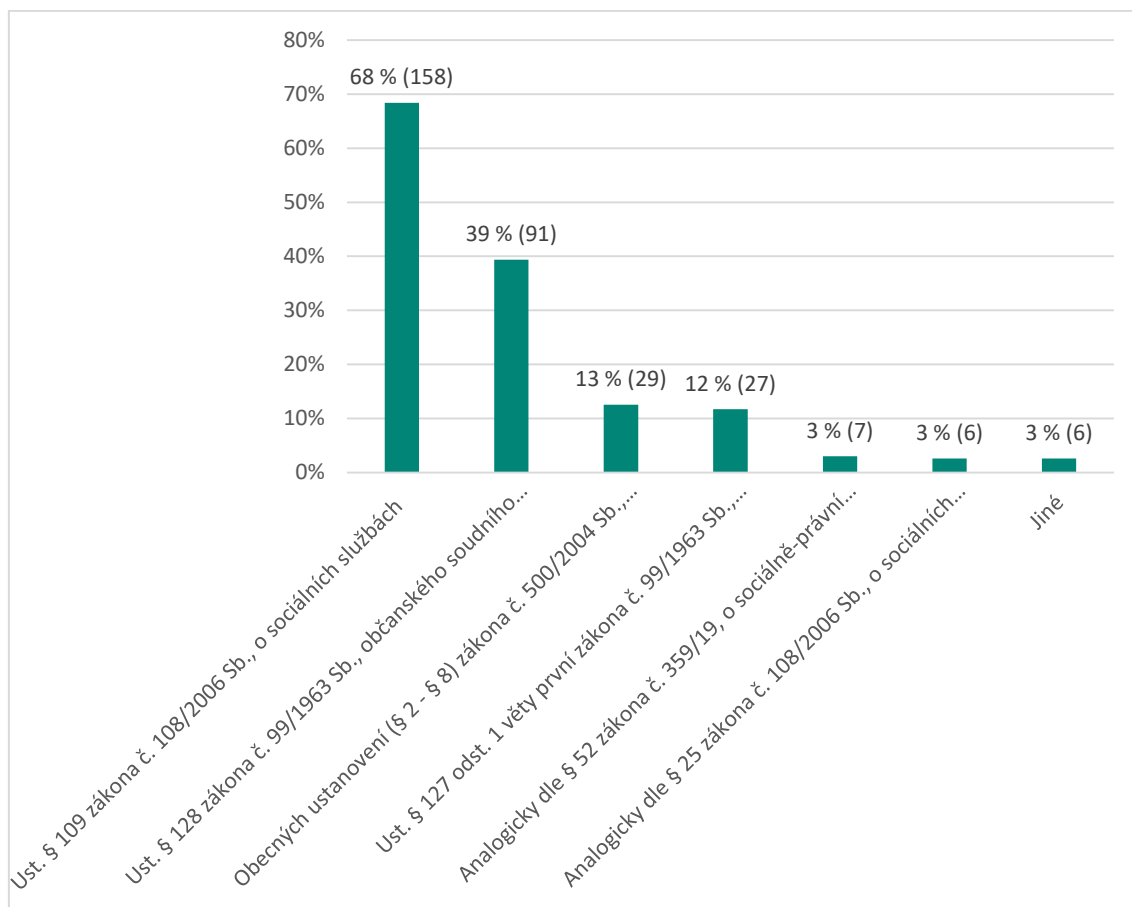


Znění otázky: „Pokud Vaší obci soud uložil v posledních dvou letech provedení sociálního (místního) šetření v rámci řízení o omezení svéprávnosti nebo opatrovnického řízení u občana, který není Vaším opatrovancem, jak jste obvykle postupovali?“

Obce, jež v uplynulých dvou letech vykonaly sociální (místní) šetření u občana, který nebyl jejich opatrovancem, nebo se o to alespoň pokusily, **nejčastěji postupovaly podle ustanovení § 109 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (sociální šetření sociálního pracovníka) – tento postup volily více než dvě třetiny z nich (68 %)**. Jak dále ukazuje graf 17, více než třetina postupovala podle ustanovení § 128 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (sdělení orgánu státní správy, samosprávy a právnických osob). Přibližně desetina obcí volila postup podle obecných ustanovení (§ 2 až 8) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (13 %) nebo podle ustanovení § 127 odst. 1 věty první zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (odborné vyjádření orgánu veřejné moci); (12 %). Další možnosti, postup analogicky podle § 52 zákona č. 359/19, o sociálně-právní ochraně dětí nebo analogicky podle § 25 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (sociální šetření u příspěvku na péči), uvedlo pouze 6 % obcí. Některé obce také využily postup dle jiného ustanovení – v rámci jiných možností se opakovaně vyskytl postup podle ustanovení § 48 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

Podrobnější analýza ukázala, že **postup obcí se liší dle rozsahu přenesené působnosti**. Zatímco mírná většina obcí I. typu, celkem 54 % z těch, jež v uplynulých dvou letech vykonaly sociální (místní) šetření u občana, který nebyl jejich opatrovancem, postupovala podle ustanovení § 128 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (sdělení orgánu státní správy, samosprávy a právnických osob), výrazná většina obcí II. a III. typu volila postup podle ustanovení § 109 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (sociální šetření sociálního pracovníka). V případě obcí II. typu šlo o 82 %, v případě obcí III. typu o 69 %.

Graf 17 Ustanovení, dle kterého obce postupovaly při výkonu sociálního (místního) šetření u občana, který nebyl jejich opatrovancem (N=231)



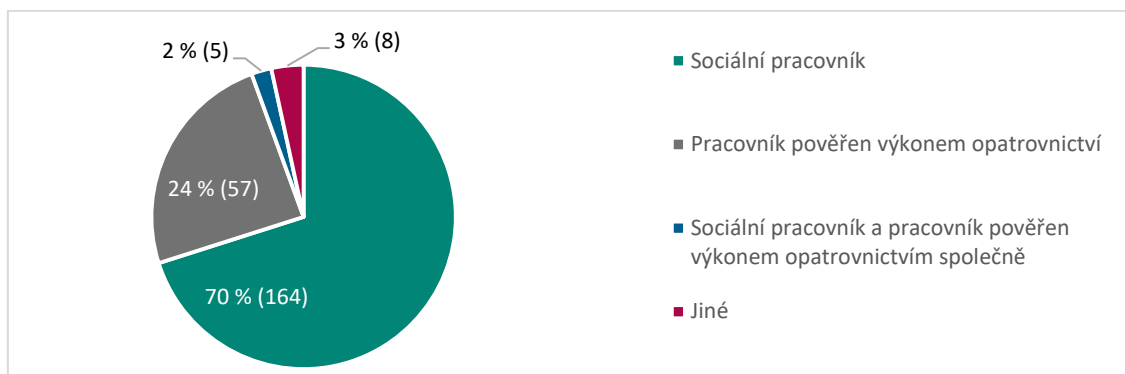
Znění otázky: „Pokud jste v posledních dvou letech sociální šetření vykonali nebo se je pokusili vykonat, dle kterého ustanovení jste postupovali?“

Pozn.: Obce mohly zvolit více možností.

V obcích, jež v uplynulých dvou letech vykonaly sociální (místní) šetření u občana, který nebyl jejich opatrovancem, nebo se o to alespoň pokusily, toto šetření **obvykle vykonal sociální pracovník (70 % obcí)**; (graf 18). **Zhruba čtvrtina obcí (24 %) uvedla, že šetření zpravidla realizoval pracovník pověřený výkonem opatrovnictví.** Malý podíl obcí uvedl, že šetření vykonali oba pracovníci společně (2 %), případně volily jinou možnost (3 %) – zde se nejčastěji opakovala odpověď, že jde o kumulovanou funkci (sociální pracovník a pracovník pověřený výkonem opatrovnictví je jedna osoba) a nelze rozlišit, v rámci které funkce dotyčný šetření vykonal.

I zde panují mezi obcemi z hlediska míry přenesené působnosti rozdíly. **Zatímco ve zhruba třech čtvrtinách obcí II. a III. typu sociální (místní) šetření u občana, který nebyl opatrovancem obce, provádí sociální pracovník, u obcí I. typu takové šetření ve většině případů (63 %) provádí pracovník pověřený výkonem opatrovnictví.** Přitom tito pracovníci nemusí mít dostatečné kompetence k provádění takového šetření, v některých případech se na ně nebude ani vztahovat povinnost absolvovat zkoušku odborné způsobilosti (viz část [Personální a odborné kapacity k výkonu opatrovnictví](#)).

Graf 18 Osoba obvykle vykonávající sociální (místní) šetření u občana, který nebyl opatrovancem obce, v letech 2019 a 2020 (N=234)

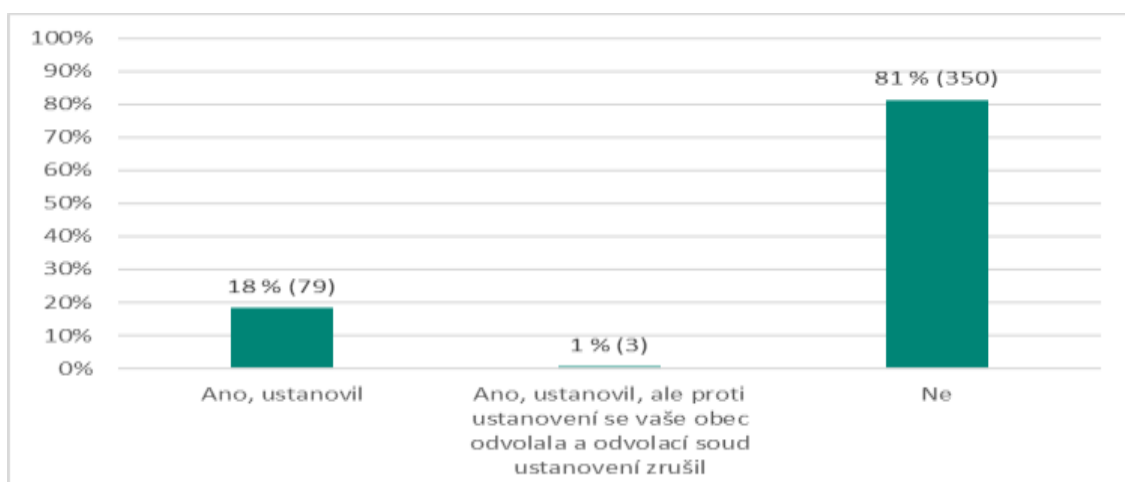


Znění otázky: „Pokud jste sociální šetření vykonali nebo se je pokusili vykonat, kdo šetření obvykle vykonal (nebo kdo je měl vykonat)? V případě kumulace úvazků, například sociálního pracovníka a opatrovníka, uveďte tu funkci, v rámci které bylo šetření provedeno.“

2.2 Procesní nebo kolizní opatrovnictví

I v případě, že dotyčný člověk není opatrovancem obce, může soud ustanovit obec jeho procesním nebo kolizním opatrovníkem v řízení o svéprávnosti či jiných podpůrných opatřeních, případně v opatrovnickém řízení (např. řízení o zproštění funkce opatrovníka nebo jeho změně). **S tím má za roky 2019 až 2020 zkušenost téměř pětina obcí** (graf 19). 18 % z celkového počtu dotazovaných uvedlo, že je soud ve sledovaném období procesním nebo kolizním opatrovníkem v popisovaném případě ustanovil a proti ustanovení se neohradilo, ale tři obce (1 % z celkového počtu obcí) se proti ustanovení odvolaly a odvolací soud je zrušil.

Graf 19 Podíl obcí, které v letech 2019 a 2020 soud ustanovil procesním nebo kolizním opatrovníkem u dospělého člověka, který v té době nebyl jejich opatrovancem (N=430)



Znění otázky: „Ustanovil soud Vaši obec v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2018 do současnosti) procesním nebo kolizním opatrovníkem u dospělého člověka, který v té době nebyl Vaším opatrovancem, v řízení o svéprávnosti či jiných podpůrných opatřeních, případně v opatrovnickém řízení (např. řízení o zproštění funkce opatrovníka nebo jeho změně)?“

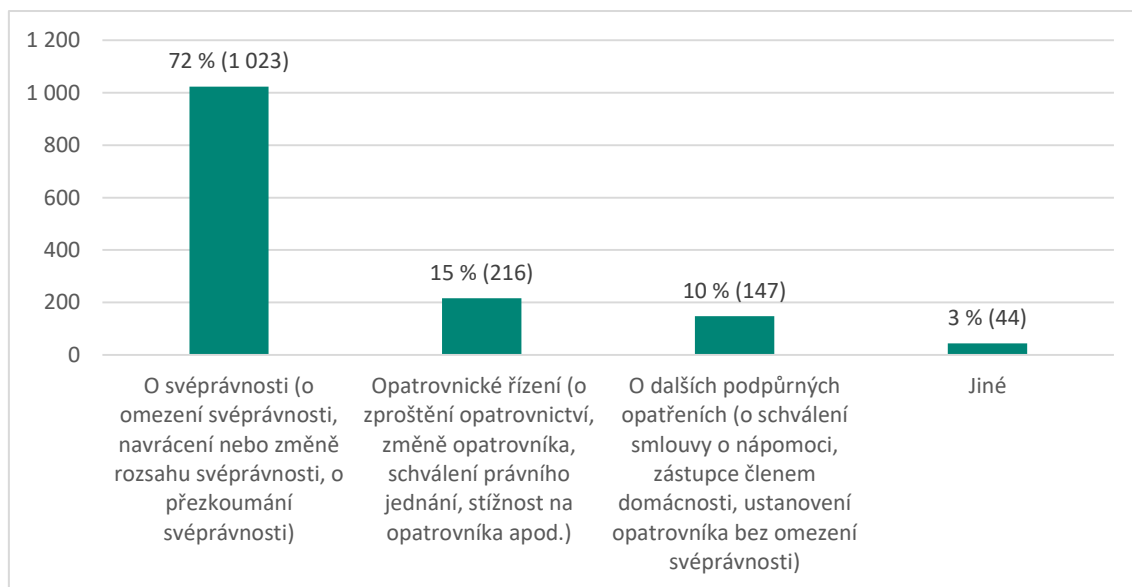
Pozn.: Obce mohly zvolit více možností.



Obce ve sledovaném období zaznamenaly celkem 1 067 pravomocně rozhodnutých případů, kdy je soud ustanovil procesním nebo kolizním opatrovníkem u dospělého člověka, který nebyl jejich opatrovancem (včetně těch, kdy se obec odvolala, ale soud ustanovení nezrušil). **Tento počet se pohybuje od 0 až po 287 případů na jednu obec**, přičemž čtyři obce byly ustanoveny procesními či kolizními opatrovníky u dospělých osob více než stokrát za poslední dva roky. Pouze výjimečně (celkem 3 případy; 0,3 %) se proti ustanovení opatrovníkem odvolaly a odvolací soud rozhodnutí zrušil.

Bližší strukturu těchto řízení ukazuje graf 20. **Téměř tři čtvrtiny (71 %) z celkového počtu těchto řízení za sledované období tvořily dle vyjádření obcí řízení o svéprávnosti** (o omezení svéprávnosti, navrácení nebo změně rozsahu svéprávnosti, o přezkoumání svéprávnosti). V 15 % případů pak šlo o opatrovnické řízení (o zproštění opatrovnictví, změně opatrovníka, schválení právního jednání, stížnost na opatrovníka apod.) a v desetině případů (10 %) o řízení o dalších podpůrných opatřeních (např. o schválení smlouvy o nápomoci, zástupce členem domácnosti, ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti). Jiné typy řízení (např. dědické řízení) se vyskytovaly pouze ojediněle.

Graf 20 Počty řízení o ustanovení procesním nebo kolizním opatrovníkem u dospělého člověka, který není opatrovancem obce, v letech 2019 a 2020 dle jednotlivých typů (N=78)



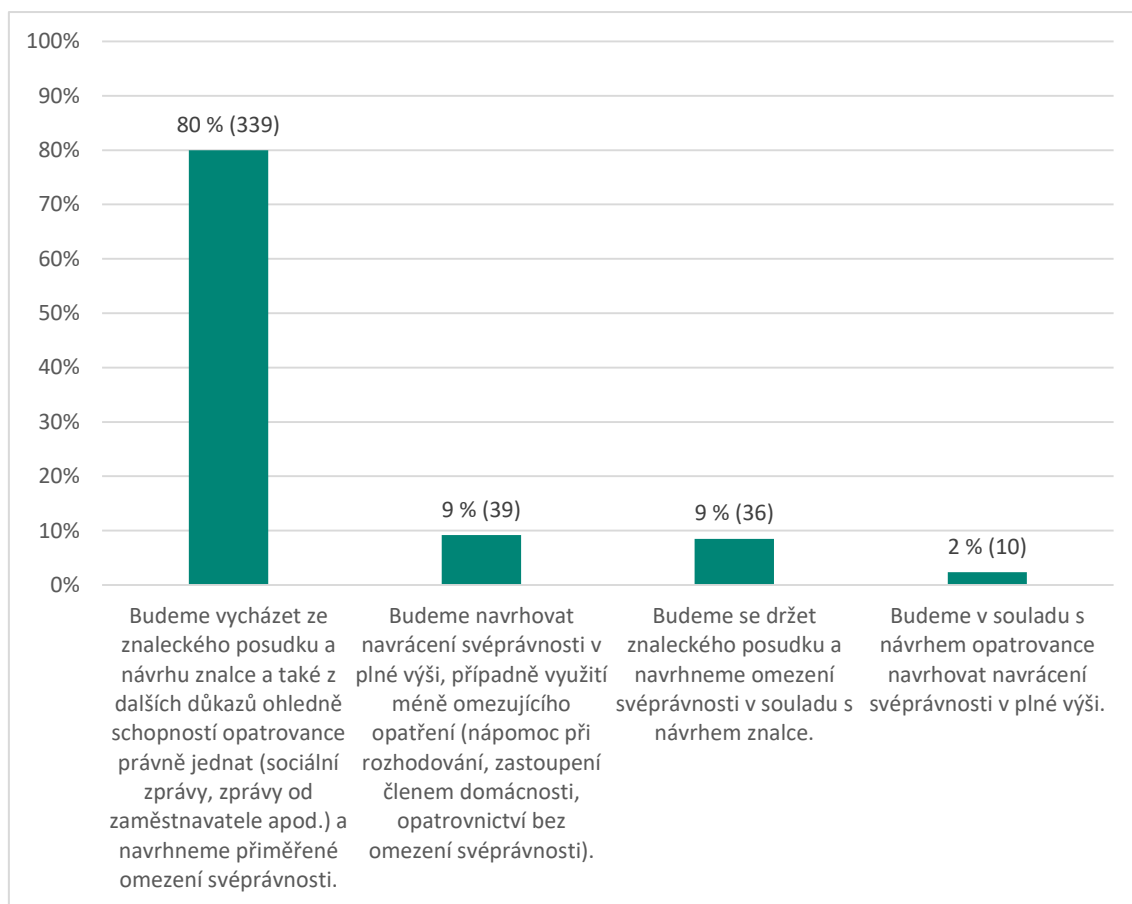
Znění otázky: „Pokud Vás soud v posledních dvou letech (tj. od počátku roku 2018 do současnosti) ustanovil procesním nebo kolizním opatrovníkem u dospělého člověka, který není Vaším opatrovancem, uveďte prosím počty řízení v jednotlivých kategoriích.“

Posledním tématem v této sekci dotazníku byla pozice kolizního opatrovníka při přezkoumávání svéprávnosti u člověka s chronickým duševním onemocněním. Obcím jsme předložili popis hypotetické situace a zeptali jsme se, jaký postup by v praxi volily. Hypotetická situace byla modelována následovně: *Byli jste ustanoveni kolizním opatrovníkem v rámci řízení o přezkoumání svéprávnosti u člověka s chronickým duševním onemocněním. V řízení byl vypracován znalecký posudek, dle kterého posuzovaný člověk není schopen činit složitější právní jednání a je schopen samostatně hospodařit pouze s částkou nižší 5 000 Kč. Opatrovanec není spokojen s omezením svéprávnosti a požádá soud*

o navrácení svéprávnosti, jiná podpůrná opatření také odmítá. Co budete jako kolizní opatrovník u soudu navrhopvat?

Jak ukazuje graf 21, postup obcí v této otázce není zcela jednotný. **Hlavní část, tedy čtyři pětiny (80 %) obcí uvedly, že by v takovém případě vycházely ze znaleckého posudku a návrhu znalce a také z dalších důkazů ohledně schopností opatrovance právně jednat (sociální zprávy, zprávy od zaměstnavatele apod.) a navrhly by přiměřené omezení svéprávnosti.** Zhruba desetina (9 %) by ale navrhovala navrácení svéprávnosti v plné výši, případně využití méně omezujícího opatření (nápomoc při rozhodování, zastoupení členem domácnosti, opatrovnictví bez omezení svéprávnosti), a stejný podíl by se držel znaleckého posudku a navrhl by omezení svéprávnosti v souladu s návrhem znalce. **Pouze zlomek obcí (2 %) uvedl, že by v souladu s návrhem opatrovance navrhoval navrácení svéprávnosti v plné výši.**

Graf 21 Postup v hypotetické situaci: kolizní opatrovník a přezkoumávání svéprávnosti u člověka s chronickým duševním onemocněním (N=424)



Znění otázky: „Jak byste postupovali v následující hypotetické situaci? Vyberte pouze jednu odpověď, která je nejbližší tomu, jak byste v praxi postupovali. Popis situace: Byli jste ustanoveni kolizním opatrovníkem v rámci řízení o přezkoumání svéprávnosti u člověka s chronickým duševním onemocněním. V řízení byl vypracován znalecký posudek, dle kterého posuzovaný člověk není schopen činit složitější právní jednání a je schopen samostatně hospodařit pouze s částkou nižší 5 000 Kč. Opatrovanec není spokojen s omezením svéprávnosti a požádá soud o navrácení svéprávnosti, jiná podpůrná opatření také odmítá. Co budete jako kolizní opatrovník u soudu navrhopvat?“