

## Teze návrhu zákona o opatrovnictví

### 1) Základní ustanovení

#### a) Účelem je:

##### Varianta I

stanovit podmínky, za nichž je vykonáváno opatrovnictví zletilé osoby, která je omezena na svéprávnosti nebo osoby, které zdravotní stav působí obtíže při správě jmění nebo hájení práv.

x

##### Varianta II

stanovit podmínky, za nichž je vykonáváno opatrovnictví zletilé osoby, která je omezena na svéprávnosti, osoby, které zdravotní stav působí obtíže při správě jmění nebo hájení práv i tomu, o kom není známo, kde pobývá a neznámému člověku zúčastněnému při určitém právním jednání,

x

##### Varianta III

stanovit podmínky, za nichž je vykonáváno opatrovnictví zletilé osoby, která je omezena na svéprávnosti, osoby, které zdravotní stav působí obtíže při správě jmění nebo hájení práv i tomu, o kom není známo, kde pobývá a neznámému člověku zúčastněnému při určitém právním jednání a dále opatrovnictví právnické osoby, opatrovnictví pro správu jmění dítěte, jestliže by zájmy dítěte mohly být ohroženy a opatrovnictví dle občanského soudního řádu.

Pozn.: Preferujeme variantu I

Účelem zákona by mělo být rovněž stanovení podmínek pro výkon podpůrcovství a zastoupení členem rodiny.

Souhlasíme s variantou I, neboť problematika zastoupení z důvodu potřeb podpory při rozhodování je specifická. Považujeme však za důležité, aby zákon upravoval také pravidla pro podpůrce a zastoupení členem rodiny. Zároveň je potřeba vzít v úvahu skutečnost, že pokud bude zvolena varianta I., znamená to, že právní úprava opatrovnictví bude kromě NOZ ještě nejméně ve dvou dalších zákonech (NOZ a dalším zákonu o zbylých případech opatrovnictví). Při tvorbě právní úpravy bude důležité zajistit, aby právní úprava byla přehledná pro její adresáty (osoby s postižením, opatrovníky, atd.) a nevznikaly nejasnosti ohledně její aplikace z hlediska subsidiarity norem, přednost speciální úpravy před úpravou obecnou atd.

b) Koho se zákon týká:

Varianta I

Zákon se bude vztahovat jen na veřejného opatrovníka. Veřejným opatrovníkem může být jak obec, tak i právnická osoba zřízená obcí k plnění úkolů tohoto druhu, viz. ust. § 471 odst. 3 NOZ, popř. i jiná právnická osoba (se statutem veřejné prospěšnosti i bez).

x

Varianta II

Zákon se bude vztahovat jak na veřejné opatrovníky, tak i na soukromé opatrovníky

x

Varianta III

Zákon se bude vztahovat jak na veřejné opatrovníky, tak na soukromé opatrovníky. Veřejným opatrovníkem však oproti variantě II může být i fyzická osoba.

Preferujeme jednoznačně, aby zákon upravoval veřejné i soukromé opatrovnictví (a podporu při rozhodování a zastoupení členem rodiny).

Bude třeba definovat, které subjekty mohou být pověřeny opatrovnictvím a které z nich spadají do veřejného nebo soukromého opatrovnictví. Souhlasíme s tím, aby veřejným opatrovníkem mohla být jak obec, tak i právnická osoba zřízená obcí k plnění úkolů tohoto druhu, popř. i jiná právnická osoba (se statutem veřejné prospěšnosti i bez).

Ohledně výkonu veřejného opatrovnictví institucí je třeba vyjít z dosavadních zkušeností. Máme negativní zkušenosti s tím, kdy je veřejným opatrovníkem ustanoven orgán místní správy a výkonem opatrovnictví konkrétní osoby není pověřena jedna konkrétní osoba, ale opatrovnictví vykonává opatrovnické oddělení. Vede to k nepřehlednosti situace pro všechny zúčastněné. Setkali jsme se opakovaně s tím, že se zastoupeným i s dalšími osobami jednajícími v zájmu opatrovance (např. poskytovatelem sociální služby, zástupcem pro řízení) jednal pokaždé jiný zaměstnanec opatrovnického oddělení. Různí zaměstnanci opatrovnického oddělení měli různý postoj k věci a řešení, takže podávali různé informace a instrukce. Také si navzájem nepředávali přesné informace. To vede ke zcela nepřijatelné právní nejistotě zastoupeného i třetích stran. Tento postup se neosvědčil a je potřeba mu předejít. Nevidíme překážky pro jmenování právnické osoby veřejným opatrovníkem, avšak jmenovaná instituce by měla mít povinnost pověřit vždy konkrétního zaměstnance výkonem opatrovnictví konkrétních osob. S tím, že může existovat určitá zastupitelnost, ale „odpovědnost“ za výkon opatrovnictví musí jít za konkrétní osobou. To není na překážku „odpovědnosti“ i celé instituce. (Otázku odpovědnosti opatrovníka v nejširším smyslu je nutné řešit uceleně jako samostatné téma, neboť stávající situace je neuspokojivá.)

Otázku zda je vhodné, aby veřejným opatrovnictvím byla pověřena konkrétní fyzická osoba, bude jistě potřeba prodiskutovat - zvážit výhody, rizika a jejich řešení. Může se jednat o fyzickou osobu začleněnou do právnické osoby (obce, právnické osoby zřízené obcí, právnické osoby se statutem veřejné prospěšnosti i bez) nebo samostatnou fyzickou osobu.

Bylo by možné uvažovat i o výkonu soukromého opatrovnictví právnickou osobou. Zkušenosti s jednotlivými variantami lze získat ze zahraničí.

V zásadě jsme tedy pro variantu III. Aby tato varianta plnila účel, bude klíčové nastavit dobře pravidla pro výkon jednotlivých typů opatrovnictví chránící dobře zastoupeného proti zneužití, nevhodnému ovlivňování a zaručující jeho bezpečí a naplňování práv.

- c) Zákon definuje základní zásady a standardy pro výkon funkce opatrovníka s tím, že budou stanoveny rozdílné požadavky pro veřejného a soukromého opatrovníka. Bylo by vhodné též sepsat zvláštní etický kodex pro výkon funkce opatrovníka (především veřejného, nicméně mohl by se v určité míře vztahovat i na soukromé opatrovníky).

#### K první větě:

Souhlasíme s principem, že nebudou zcela stejné požadavky na soukromé a veřejné opatrovníky. Rozhodně však považujeme za klíčové zajistit solidní standard výkonu opatrovnictví, podpůrcovství a zastoupení členem domácnosti především zákonem. Zákon by měl stanovit i základní pravidla/postupy pro poskytování podpory při rozhodování (jako je tomu např. v Anglii v Mental Capacity Act nebo v Representation Agreement Act v Britské Kolumbii). Nezbytná pravidla, principy a standardy zakotvené v zákoně jsou důležitá pro splnění závazku z čl. 12 (zejm. odst. 4) Úmluvy o právech osob s postižením, kde se ČR zavazuje poskytnout, při uplatnění opatření v oblasti právní způsobilosti, záruky proti zneužití, konfliktu zájmů, nevhodnému ovlivňování a pro zajištění respektování práv, vůle a preferencí dané osoby s postižením.

#### K druhé větě:

Etický kodex vnímáme jako dobrovolný závazek deklarovaný podle uvážení jednotlivými aktéry. Kvalitní právní úpravu by bylo vhodné doplnit především podrobnější metodikou, která by popisovala detailně standardy a postupy pro výkon veřejného a soukromého opatrovnictví, podpory při rozhodování a zastoupení členem rodiny. Na základě metodiky by probíhalo povinné proškolení veřejných opatrovníků, dobrovolné semináře pro soukromé opatrovníky, podpůrce a zástupce. Tyto osoby by měli mít možnost i individuálních konzultací. (K tomu viz dále ohledně instituce veřejného opatrovníka).

V loňském roce vydalo MPSV metodiku pro poskytování podpory při rozhodování a při právních úkonech pro opatrovníky a další osoby poskytující tuto podporu, kterou zpracoval QUIP pro potřeby projektu transformace sociálních služeb. V rámci projektu LLP a Instadu budou vytvořeny standardy pro výkon opatrovnictví a podpůrcovství, stejně tak bude vytvořena metodika o výkonu opatrovnictví a podpůrcovství. Tyto materiály by měly být využity pro přípravu zákona o opatrovnictví. Rádi poskytneme také informace o rozsahu a obsahu školení pro veřejné opatrovníky z jiných států EU.

Dále je důležité zpracovat informace také pro zastoupené osoby.

Všechny informace je třeba šířit tak, aby vytvářely efektivní komplex, v rámci něž pro dané osoby nebude problém cokoli zjistit. (Úvodní školení pro opatrovníka/podpůrce/zástupce, další školení zaměřená na vybrané oblasti – způsoby komunikace, právo při výkonu dané funkce, správu majetku a financí, atd.)

## 2) Opatrovník

- Zákon stanoví podmínky pro výkon funkce opatrovníka obecně (tj. jak pro veřejného opatrovníka, tak i pro soukromého). Na veřejného opatrovníka (resp. na zaměstnance/dobrovolníky) však budou kladeny vyšší nároky (min. vzdělání + další vzdělávání, čistý trestní rejstřík, vyšší míra profesionality).
- Bude zdůrazněno, že veřejný opatrovník dle tohoto zákona může být jmenován jen v případě, že není jiná vhodná osoba osobě opatrované blízká (tj. příbuzný nebo osoba, kterou si opatrovanec zvolí). Nebude-li jiná vhodná osoba, bude mít v ustanovení přednost veřejný opatrovník – jiná právnická (popř. fyzická-dle variant) osoba a teprve nebude-li této, pak obec. Tato struktura by mohla pomoci odbřemenit některé obce (v mnoha obcích nemá opatrovnickou agendu kdo vykonávat a jen 16% veřejných opatrovníků vykonává opatrovnictví jako svou hlavní činnost).

S prvním odstavcem souhlasíme. Zejména s požadavkem určitého minimálního i dalšího vzdělání pro veřejné opatrovníky. Za stejně důležitou považujeme možnost kurzů a konzultací pro soukromé opatrovníky, viz výše.

Myšlenku dobrovolníků vítáme. Je otázkou, zda by dobrovolníci měli mít statut veřejného či soukromého opatrovníka. Jsme do určité míry seznámeni se švédským modelem a můžeme poskytnout informace k diskusi. Ve Švédsku je možné, aby se osoba dobrovolně nahlásila na tamní úřad veřejného opatrovníka a nechala se registrovat jako potenciální opatrovník. Ten bude pak přidělen k osobě, která nemá nikoho, kdo by tuto funkci mohl vykonávat. Tito „dobrovolníci“ se rekrutují zejména z řad sociálních pracovníků, učitelů, účetních atd. Jsou motivováni k výkonu své práce. Za práci dostávají drobnou odměnu (nikoli plat). Dobrovolník by mohl fungovat buď samostatně (registr by byl například na obci nebo u soudu), nebo by byl začleněn pod veřejného opatrovníka. Osobní motivovanost může být velmi výrazným faktorem proto, aby byla funkce vykonávána řádně, ale na druhé straně by musely být kvalitní záruky bezpečí pro zastoupeného.

Samozřejmě vyvstává otázka financování opatrovnictví a náhrad vynaložených nákladů. Tu bude nutné pečlivě zvážit a prodiskutovat.

Rádi bychom dále projednali otázku zřízení „Asociace pro podporu opatrovnictví“ či instituce „Veřejného opatrovníka“. Podle zkušeností tuzemských (co v ČR naléhavě chybí) i zahraničních (co funguje) považujeme vznik takové instituce za důležitý. Instituce by zajišťovala zejm. vzdělávání opatrovníků a podpůrců, tvorbu metodik, poskytování konzultací, shromažďování dat, příp. mediační službu pro řešení sporů mezi opatrovníkem, opatrovancem, podpůrcem, zástupcem, nebo těchto osob s třetími stranami ohledně neplatnosti právních úkonů, apod. Instituce by měla vzniknout s vědomím, že do budoucna by se mělo přenést těžiště opatření v oblasti právní způsobilosti od „náhradního rozhodování“ (tzn. opatrovnictví na základě omezení právní způsobilosti) k rozhodování

s podporou (tzn. novým opatřením a institutům jako podpora při rozhodování v NOZ). Dalo by se uvažovat, které další funkce by mohla tato instituce plnit místo soudů. Cílem by bylo výrazné zkvalitnění opatrovnictví a dalších institutů a odbřemenění nejen obcí, ale i soudů. Zároveň by byl systém celkově pružnější a pro cílovou skupinu přístupnější. Služby této instituce by měly být snadno místně dostupné.

Ohledně druhého odstavce v zásadě souhlasíme. Považujeme za velmi důležitou změnu oproti současnému znění nové znění: *není-li jiná „vhodná“ osoba*. To má značný význam pro zajištění kvality ochrany práv člověka výkonem opatrovnictví. Zkušenosti z praxe k tomuto tématu rádi poskytneme.

Je rovněž k úvaze, zda posledním útočištěm výkonu veřejného opatrovnictví mají zůstat obce, nebo zda by tuto roli plnila instituce Veřejného opatrovníka.

### 3) Výkon opatrovnictví

- Budou definovány podmínky, za kterých se jiná právnická (či fyzická – dle variant) osoba může stát veřejným opatrovníkem. Veřejní opatrovníci budou zapsáni do veřejného seznamu, ze kterého bude soud při rozhodování o ustanovení opatrovníka vybírat. V současné době činí problémy otázka bydliště opatrovance, neboť mnoho obcí vykonává opatrovnictví nad osobami, které mají trvalé bydliště v této obci, ale fakticky žijí jinde.

Zákon stanoví způsob výkonu opatrovnictví (bude-li soudem jmenován veřejný opatrovník - PO, pak bude jednotlivé opatrovnické úkony vykonávat zaměstnanec/člen/dobrovolník této právnické osoby.

- Zákon bude řešit postavení zaměstnanců/dobrovolníků opatrovníka právnické osoby, jejich práva a povinnosti, nároky na charakter a profesní schopnosti.
- Lze uvažovat o stanovení max. počtu opatrovanců na opatrovníka
- Zákon by měl řešit i otázku pojištění. Profesionální opatrovníci by měli být pojištěni povinně (jako je tomu např. u advokátů), neprofesionálové by měli mít možnost připojistit se.
- Na zvážení: Bude-li opatrovnictví vykonávat obec, bylo by vhodné, aby úředník, který má na starosti agendu opatrovnictví, vykonával pouze tuto agendu. V případě malých obcí (resp. obcí, kde není mnoho opatrovanců) může obec uzavřít smlouvu o výkonu opatrovnictví s jiným veřejným opatrovníkem (FO, PO). Dle zprávy Ligy lidských práv se mnohdy stává, že jsou postižené osoby umísťovány do ústavů i v případě, kdy to není nezbytně nutné, neboť obec nemá dostatek zaměstnanců, kteří by opatrovnictví vykonávali.

V zásadě souhlasíme. Budou zde jistě témata k diskusi. Považujeme za důležité zohlednit bydliště zastoupeného. Rovněž to, aby konkrétní osoba měla jednu konkrétní osobu, která pro ni bude vykonávat opatrovnictví. Podle naší zkušenosti se stává také, že jsou osoby umísťovány do ústavů i z důvodu, že nejsou k dispozici odpovídající sociální služby (osobní asistence, podpora samostatného bydlení) v místě bydliště opatrovance, nebo o nich opatrovník není dostatečně informován, nebo není vůbec dostatečně informován o sociální práci, lidských právech, případné vlastní odpovědnosti, takže umístění osoby do

pobytového zařízení je pro opatrovníka nejpohodlnějším řešením, i když je na úkor práv a zájmů zastoupeného.

#### 4) Práva a povinnosti

- Podklad v NOZ, práva a povinnosti opatrovníka je nicméně potřeba dále rozvést.
- V současné době není zřejmé, co vlastně výkon opatrovnictví obnáší. Dle našich zjištění tak opatrovník krom „klasických“ činností (jako je jednání s opatrovancem, úřady či jinými institucemi) zajišťuje pro opatrovance i nákupy, doprovází jej k lékaři, dohlíží, zda opatrovanec bere léky apod. a supluje tak činnost sociálních služeb, popř. vykonává i činnosti, které by opatrovanec mohl zvládnout sám.
- Zákon by měl i v této části samozřejmě reflektovat odlišné postavení profesionálních a neprofesionálních opatrovníků.
- Dle zjištění Svazu měst a obcí vykonává pouze 24% obcí agendu opatrovnictví systematicky a 56% nahodile. Obce si v dotazníkovém šetření dále velmi stěžovaly na nedostatek kvalitních školení či kurzů, neboť bez právní úpravy, která by alespoň obecně stanovila základní práva v povinnosti či metodiku, totiž vykonávají opatrovnickou činnost v určitém právním vakuu.

Zcela souhlasíme s odstavcem s prvním a čtvrtým odstavcem.

Ke druhému odstavci: To lze jistě do značné míry vyjasnit v diskusi. Není nutné ani žádoucí, aby opatrovník suploval předmět činnosti sociálních služeb, ani existujících dalších zdrojů zejm. přirozené podpory člověka, či dokonce posilovat závislost zastoupeného na pomoci jiné osoby.

#### 5) Nápomoc při rozhodování

- Tato část by měla v zákoně bezpochyby nalézt své místo, aby nedocházelo k podobným problémům jako nyní v opatrovnictví, kdy není zřejmé, jaké jsou kompetence opatrovníka.
- Smlouvy o nápomoci nebudou nikde evidovány, soud však po schválení smlouvy provede záznam do evidence obyvatel (novelizace zákona č. 133/2000 Sb.). Při řízení o omezení svéprávnosti pak soud prověří, zda smlouva o nápomoci existuje a vezme ji na zřetel.
- Nároky na podpůrce by měly být obdobné jako na soukromého opatrovníka.
- Měla by být stanovena pravidla o všeobecném respektování podpůrce při poskytování nápomoci a ochranné mechanismy, které zamezí zneužití tohoto institutu.

V podstatě souhlasíme a těšíme se na diskusi o podrobnostech. Bylo by vhodné diskutovat ještě i o možnosti nějaké formy registrace informací o tom, že má osoba podpůrce, opatrovníka, opatrovníka bez omezení, zástupce. Obdobné nároky by měly být kladeny i na zastoupení členem domácnosti. Člověk zastoupený tímto způsobem je podle našeho názoru nejzranitelnější.

#### 6) Financování

- Ústavní soud ve svém nálezu č. ÚS 995/07 ze dne 10. července 2007 jasně konstatoval, že výkon opatrovnické funkce je považován za výkon přenesené, nikoliv samostatné působnosti obce, z čehož vyplývá, že pro tuto agendu je nutné vyčlenit prostředky ze státního rozpočtu. Doposud je výkon opatrovnictví prostřednictvím obecních úřadů hrazen z veřejných rozpočtů obcí primárně určených na zcela jiné účely zajišťujících chod těchto úřadů. Vzhledem k narůstajícímu počtu případů ustanovení obce za veřejného opatrovníka je proto nutné pro tento výkon vyčlenit zvláštní prostředky ze státního rozpočtu, neboť současný stav je nadále neudržitelný.
- Z dotazníkového šetření Svazu měst a obcí vyplynulo, že se dají náklady rozdělit v zásadě na dvě skupiny:
  - Náklady na výkon opatrovnické agendy ve vlastním slova smyslu  
Zde tvoří největší položku náklady na plat zaměstnanců obce, dále pak cestovní náhrady, účty za telefon, korespondence či právní pomoc.
  - Sociální pomoc opatrovancům.  
V případě, že opatrovanci nemají dostatek vlastních finančních prostředků, poskytuje jim obec často „výpomoc“ na zajištění základních životních potřeb.
- Opatrovnictví je vykonáváno zásadně bezúplatně, vyjma správy majetku (viz ust. § 462 nového občanského zákoníku). Otázka financování veřejného opatrovnictví bude mít nejspíš dvě roviny:
  1. pokud veřejné opatrovnictví vykonávají obce (i prostřednictvím FO, PO na základě smlouvy) – bude financováno řešeno nejspíše v zákoně o státním rozpočtu přidělením určité částky ze státního rozpočtu obcím na výkon této agendy (zajištění osob, prostředků...). Tuto možnost je nutné vyjednat s MV a MF.
  2. pokud veřejné opatrovnictví vykonává FO, PO – řešit např. v režimu každoročních dotačních řízení. Podobně jako např. MPSV v oblasti podpory neziskového sektoru realizuje dotační řízení, jehož cílem je přispívat na provoz a rozvoj sociálních služeb poskytovaných nestátními neziskovými organizacemi. Podobně jsou takto získávány prostředky pro neziskové organizace z evropských fondů (ESF). Tuto možnost je nezbytné vyjednat s MPSV.

Není zřejmé, jak by mělo být financování nastaveno vůči opatrovníkovi, ale financování formou ročních dotačních řízení považujeme za nestabilní. Musí být spolehlivě zajištěna kontinuita výkonu opatrovnictví.

## 7) Odpovědnost opatrovníka

- V současné době zcela chybí zakotvení odpovědnosti opatrovníka.
- Zákon by měl upravit prostředky efektivní kontroly výkonu opatrovnictví a specifikovat následky v případě porušení povinnosti opatrovníka. Velmi často se stává, že je institut opatrovnictví zneužíván (zejména příbuznými opatrovance), neboť neexistuje kontrolní a sankční mechanismus.

I v této oblasti by se mohla uplatnit instituce Veřejného opatrovníka. Otázku kontroly a odpovědnosti opatrovníka, podpůrce a zástupce považujeme za klíčovou. I podle našich

zkušeností je v současné době situace neuspokojivá, dochází k porušování práv nebo zájmů opatrovanců ze strany opatrovníků různými způsoby.