

Připomínky k návrhu některých změn občanského zákoníku

Platforma organizací hájících práva lidí s postižením vnímá pozitivně snahu státu vyřešit problémy, které vznikly po účinnosti nového občanského zákoníku (dále jen NOZ). Státu je však třeba vytknout, že zatím nespolupracuje s organizacemi lidí s postižením na přípravě právní úpravy, která se týká jejich práv. Organizace hájící práva osob se zdravotním postižením by mohly státu poskytnout kvalitní zdroj námětů a připomínek ke stávajícímu stavu legislativy. V Úmluvě o právech osob s postižením, zejm. čl. 4 odst. 3 a čl. 33 se stát zavázal aktivně spolupracovat a konzultovat s lidmi s postižením prostřednictvím jejich organizací přípravu legislativy i politik, které se jich týkají. Bohužel jsme nebyli osloveni přímo MSp., ačkoli se v novele významným způsobem zasahuje do právní úpravy cílené právě na řešení statusu osob se zdravotním postižením. I za této situace se nám podařilo připravit připomínky k předloženým návrhům změn právní úpravy. Kromě toho připojujeme i některé připomínky k ustanovením, která sice nejsou předkladatelem navržena ke změně, ale která představují nevhodný a neopodstatněný zásah do práv lidí s postižením. Vybrali jsme se při této příležitosti jen ta ustanovení, která jsou zjevně nevhodná a zároveň je snadné je změnit. Jinak upozorňujeme, že je třeba řešit i mnohá další ustanovení v oblasti právního jednání osob s postižením, která je mají chránit, ale mají mnoho nedostatků.

K prodloužení lhůt pro přezkoumání rozhodnutí o omezení svéprávnosti:

Vznášíme zásadní připomínku proti navrženému prodloužení maximální doby trvání omezení svéprávnosti podle § 59 ze současných tří na pět let.

Odůvodnění:

K významu a smyslu stanovení co nejkratších lhůt pro trvání a přezkoumání omezení svéprávnosti v NOZ

Především **omezení svéprávnosti člověka je vždy mimořádně závažným zásahem do jeho základních práv¹.**

Vzhledem k tomu, že Česká republika je vázána Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením², neměl by se tento institut, na základě čl. 10 Ústavy ČR, vůbec aplikovat. **Omezení svéprávnosti člověka je totiž v rozporu s čl. 12 Úmluvy.** Ten zakotvuje právo člověka s postižením na právní způsobilost (tedy i způsobilost právně jednat – svéprávnost³) na rovnoprávném základě s ostatními.

¹ srov. Nález Ústavního soudu I.ÚS 557/09 ze dne 18. 08. 2009

² Vyhlášena pod č. 10/2010 Sb. m. s., dále v textu jen „Úmluva“

³ V anglickojazyčné právní terminologii „legal capacity“ obsahuje jak způsobilost k právům („capacity to have rights“), tak i způsobilost k právním jednáním („capacity to exercise rights“ , „capacity to act“), které od sebe jinak řada právních systémů odděluje. Do češtiny se obvykle překládá jako „způsobilost právně jednat“ či, staronovou terminologií, „svéprávnost“ a zde použitý překlad je tedy nekonformní. I judikatura ESLP běžně označuje omezení způsobilosti k právním úkonům či omezení svéprávnosti jako „restricting legal capacity“ (srovnej např. Matter v. Slovensko, (č. 31534/96), 5. července 1999, Bocsi v. Maďarsko, (č. 24240/94), rozsudek z 21. května 1998, Egger v. Rakousko (č. 15780/89), rozsudek z 11. října 1993.

Ze závazků podle čl. 12 vyplývá povinnost státu zajišťovat bezpečnost právního jednání člověka prostřednictvím poskytnutí podpory k jeho jednání, nikoliv omezením jeho způsobilosti jednat. Zcela určitý je v této otázce i Všeobecný komentář Výboru pro práva osoby se zdravotním postižením⁴, jako nejautoritativnější dostupný výklad jejich ustanovení.

Postupovat za této situace zcela protisměrně, tedy dále prohlubovat dopady použití tohoto institutu prodloužením lhůty pro přezkum, považujeme za nepřijatelné – zvláště v situaci, kdy v praxi jsou rozhodnutí o omezení svéprávnosti přijímána právě na maximálně přípustnou dobu a zatím stále, v rozporu novou právní úpravou, je omezení svéprávnosti používáno zcela přednostně před použitím alternativních opatření.

Lhůta stanovená v přechodných ustanoveních NOZ pro přezkoumání dosavadních omezení pak garantuje, že lidé, jejichž základní práva jsou často již desetiletí omezena ne proto, že by jim bylo potřeba bránit v právním jednání, ale jen proto, aby jim byl ustanoven opatrovník a měli tak vůbec možnost realizovat právní jednání, **budou moci v dohledné době konečně využít nová opatření**, která jim realizaci právních jednání zajistí, aniž by to bylo za cenu omezení jejich základních práv. Pro tyto lidi je prodloužení doby čekání na dalších 5 let nepřijatelné. **Povinnost státu zajistit plnou realizaci práva na rovnost před zákonem přitom podléhá z hlediska mezinárodního práva okamžité a nepodmíněné realizaci**⁵.

Úmluva v čl. 12 odst. 4 **požaduje, aby všechna opatření pro právní jednání osob trvala po nejkratší možnou dobu a byla pravidelně přezkoumávána**⁶. Tento nárok pětiletá lhůta nespĺňuje. Navíc **požadavek pravidelného přezkumu v Úmluvě se vztahuje na opatření, která již ani nezasahují do svéprávnosti** člověka. O to spíš je nutné, aby opatření stále ještě zasahující do svéprávnosti, které právní řád ČR na rozdíl od Úmluvy stále umožňuje, bylo minimalizováno co do počtu použití i co do doby trvání. Lhůtu 3 roky tak považujeme za maximum⁷.

K důvodům uvedeným předkladatelem pro prodloužení lhůt

Důvodová zpráva uvádí jako hlavní důvod navržené změny **administrativní a finanční náročnost** přezkumu rozhodnutí ve tříleté periodě. Pravidelný přezkum a hodnocení účinnosti opatření, které by sice mělo sloužit k ochraně práv a zájmů člověka, které však na druhé straně výrazně omezuje jeho základní práva člověka, má plnit funkci hlavní záruky ve smyslu ústavního principu subsidiarity

Ke stejné interpretaci pojmu dospějeme i logickým výkladem článku 12, neboť právní osobnost (subjektivita) je garantována již v odst. 1 a celý odst. 2 by pak byl redundantní.

⁴ Viz Convention on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No 1 (2014), United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Eleventh session, 31 March – 11 April 2014., (dále jen CRPD GC No. 1) body 11- 13

⁵ Jde svou povahou o občanské právo. K tomu srovnej *CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 2004, General Comment No. 31 - The nature of legal obligations Imposed on states Parties to the Covenant*, Odst. 14

CRPD GC No. 1 k tomu v bodu 26 uvádí: *The right to equality before the law has long been recognized as a civil and political right, with roots in the International Covenant on Civil and Political Rights. Civil and political rights attach at the moment of ratification and State parties are required to take steps to immediately realize these rights. As such, the rights provided for in article 12 apply at the moment of ratification and are subject to immediate realization.*

⁶ Viz CRPD GC No. 1, bod 18

⁷ Argumentace příkladem právně blízkého Německa se stanovenou 7letou lhůtou pro přezkum opatrovnictví je zcela zavádějící a ilustruje nepochopení principů, které současnou úpravu a meze její interpretace určují. Německý systém totiž již dlouhodobě zásahy do svéprávnosti vůbec nepřipouští - opatrovník je ustanovován (naší terminologií) bez omezení svéprávnosti. Jeho ustanovení tak není spojeno s omezením základního práva opatrovance a daná lhůta je výrazem toho, že zákonodárce ctil potřebu revidovat fungování i takového mírnějšího opatření.

a proporcionality takového opatření, tedy záruky ochrany základních práv a svobod člověka. Administrativní problém na straně státu **nemůže být legitimním důvodem k prodloužení lhůt, které má dopad do základních práv člověka.**

Odůvodnění přitom vychází z nesprávné interpretace, která odvozuje vhodné stanovení maximální doby omezení od pravděpodobnosti **změny zdravotního stavu člověka.** Jednak předpoklad, toho, že „zdravotní stav“ u člověka s duševním postižením⁸ je dlouhodobě neměnný může platit do značné míry ohledně lidí s potížemi v učení (mentální postižení), ale už zdaleka ne u duševního onemocnění. Především však v intencích § 55 OZ se potřeba možného omezení svéprávnosti posuzuje podle rozsahu neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti. **Schopnost člověka se o své záležitosti postarat ovšem není zdaleka determinována jen zdravotním stavem,** ale celkovou situací člověka, zejména pak tím, jak se mění jeho celkové poměry a rozsah podpory, kterou má v daný okamžik k dispozici a kterou využívá. Tyto okolnosti se i v kratších časových úsecích mohou měnit velice výrazně a od nich se zároveň odvíjí i posouzení toho, jaká, a případně jak závažná, újma by dotyčnému mohla hrozit ponecháním plné svéprávnosti, nebo naopak jejím omezením, pokud mohou být jeho potřeby plně zajištěny využitím některého z alternativních opatření.

Ke stávající povinnosti soudu dokazovat zdravotní stav znaleckým posudkem v každém řízení o svéprávnosti

Pro posouzení situace člověka je tedy posudek znalce z oboru lékařství jen dílčím a ne vždy nezbytným podkladem. V řízení nemusí vůbec nastat reálná potřeba jeho vypracování. Úprava role znaleckých posudků v těchto řízeních je tedy žádoucí a v tomto směru **vítáme směr navrhované změny § 38 zákona o zvláštních řízeních soudních. Navrhujeme však jít dále a ponechat znalecké posouzení ve všech řízeních o svéprávnosti v režimu obecné úpravy podle § 125 občanského soudního řádu.** Ta je zcela postačující, neboť možnost soudu i účastníků řízení navrhnout v případě potřeby znalecký posudek jako důkaz není nijak omezena. Ve většině případů je však podle naší zkušenosti zcela postačující vyjádření ošetřujícího lékaře. Znalecký posudek by mohl být potřeba nejspíše v řízení, kterým se má nově omezit svéprávnost člověka a zpráva ošetřujícího lékaře by z nějakého důvodu nepostačovala k prokázání existence duševního postižení. Nicméně ve většině řízení, zejm. v rámci pravidelného přezkoumání omezení svéprávnosti, by mělo docházet k navrácení svéprávnosti a použití alternativních opatření. V těchto případech je znalecký posudek zcela nadbytečný. Pokud jde navíc o člověka s potížemi v učení (mentálním postižením), bylo by spíš absurdní znalecky zkoumat zdravotní stav, který se od vzniku postižení (většinou tedy od narození) vůbec nemění, což je obecně známo a v minulosti u soudně omezeného člověka minimálně jednou znalecky prokázáno. Co se v životě lidí mění, jsou okolnosti života, existence a kvalita podpory, kterou využívají. Ty však nelze zjistit lékařským vyšetřením, ani znaleckým.

Důvod, proč soudy nezvládají přehodnocení omezení svéprávnosti, není především ve lhůtách

Současná situace je specifická vzniklou potřebou revidovat velké množství rozhodnutí, přijatých před účinností nového občanského zákoníku. Je zde vhodné připomenout, že nenastala neočekávaně. Veřejná správa jako celek i samotné soudy přitom měly možnost se na ni připravovat přinejmenším od doby podepsání (2007) či ratifikace (2009) Úmluvy a vstupu občanského zákoníku v platnost (2012). Soudní praxe, nadužívající rozhodnutí o zbavení nebo omezení způsobilosti k právním

úkonům a ponechávající je bez dalšího posuzování v účinnosti běžně i desítky let je dobře známa a dlouhodobě popisována a negativně hodnocena také Nejvyšším i Ústavním soudem.

Přitom již předchozí občanský zákoník dával možnost aplikovat ustanovení o opatrovnictví bez omezení svéprávnosti (§ 29 obč. zák.). Organizace hájící práva lidí s postižením na závažnost problematiky a nutnost jejího řešení opakovaně upozorňují již mnoho let především Ministerstvo práce a sociálních věcí, jakožto garanta implementace Úmluvy v ČR, a Ministerstvo Spravedlnosti, do jehož působnosti patří problematika zakotvená v čl. 12 Úmluvy.

Širší využívání opatrovnictví bez omezení svéprávnosti a odpovědnější přístup k přezkoumávání rozhodnutí v uplynulých letech mohly dopady současné situace zásadně zmírnit.

V krajním případě je možné tento dluh napravit nastavením navržené pětileté lhůty jako přechodného období pro posouzení rozhodnutí z doby před účinností současného občanského zákoníku. Je možné ho docílit změnou přechodného ustanovení a nedestruovat přínos, který má nová obecná úprava pro lidi se zdravotním postižením.

Nejdůležitější je, aby rozhodování soudů v nadcházejícím období respektovalo mezinárodní závazek ČR zakotvený v čl. 12 Úmluvy i logiku nové právní úpravy, pro omezení svéprávnosti dodržovaly jeho zákonnou koncepci krajního opatření, používaného skutečně na základě subsidiarity a postupně jej zcela nahradily alternativními opatřeními. Stávající počet rozhodnutí o omezení se tak bude do budoucna zásadně redukovat a není pak důvod z obecné tříleté lhůty slevovat.

Komentář a informace občanského sdružení KOLUMBUS z.s. k problematice:

Lidé s duševním onemocněním většinou nemají sebevědomí a energii sami požádat o přezkum omezení svéprávnosti, i když se jejich zdravotní stav zlepší. Posouzení zdravotního stavu znalcem - psychiatrem, přes jeho odbornost, nepostačuje. Léčba často člověka utlumí tak, že právě její vedlejší účinky jsou příčinou negativního posudku psychiatra, který se navíc raději vyjádří v neprospěch pacienta. Zvláště nyní, po událostech ve Žďáru, lze očekávat ještě větší prohloubení obav znalce ze „vstřícného“ posudku. Vzhledem k tomu, jak byl případ prezentován médiu, máme reálnou obavu z toho, aby neměla negativní dopad do práv lidí s duševním onemocněním. Soud by měl v řízeních o svéprávnosti použít především vyjádření blízkých osob, sociálního pracovníka, psychoterapeuta, apod. Je potřeba zvažovat aktuální situaci sociální, rodinnou, pracovní. Zda má člověk někoho, kdo ho podpoří (ne jen ve smyslu zákona), prostě osobu blízkou. Zda využívá komunitních sociálně zdravotních služeb – informace od case managera.

Argumentaci v odůvodnění, že v jiných státech je situace ještě horší považujeme za nevhodnou. Česká zdravotně sociální kultura je jiná než v západních zemích a 51 let (1938-89) totality zanechalo výrazné stopy na vnímání restriktivních opatření našeho státu lidmi s duševním onemocněním.

Zarážející je, že již po cca 8 měsících ze tří let se ví, že se přezkoumání omezení svéprávnosti nestihnou. Očekáváme, že se postupně bude zvyšovat počet vyřešených případů a soudců, kteří budou skutečně seznámeni s problematikou v praxi i v intencích lidskoprávních norem, zejm. čl. 12 Úmluvy, jehož obsah a dosah je podrobně vysvětlen v 1. Všeobecném komentáři Výboru OSN pro práva osob s postižením. Je nezbytné, aby se soudy především naučily komunikovat s lidmi s duševním onemocněním (začátkem roku se jedna soudkyně ptala naší členky, jak se má chovat ke schizofrenikovi).

Návrh korekcí některých ustanovení omezujících práva lidí s postižením

Schvalování jednání opatrovnickou radou a soudem v § 480 odst. 1 písm. b)

Zákon uvádí možnost, že opatrovnická rada udělí opatrovníkovi souhlas s tím, aby umístil opatrovance do uzavřeného ústavu nebo podobného zařízení, a to v případě, kdy to jeho zdravotní stav zjevně nevyžaduje. Již sama definice daného úkonu vyznívá absurdně, neboť proč by měla být osoby kamkoli umisťována, pokud to její zdravotní stav vůbec nevyžaduje. Zásadní ovšem je, že sama koncepce tohoto úkonu je zcela mimo lidskoprávní ochranu osoby se zdravotním postižením i v rozporu s koncepcí sociálních služeb zakotvenou v zákoně o sociálních službách. Osobu nelze umístit do žádného zařízení, kde by byla omezována na osobní svobodě s pouhým souhlasem opatrovnické rady. Právní předpisy nejvyšší právní síly nám zcela jasně určují hranice pro to, že osobu nelze omezovat na osobní svobodě. Sám pojem „uzavřený ústav či podobné zařízení“ však zcela jasně nabízí aplikaci daného ustanovení na případy hospitalizace na uzavřeném oddělení zdravotnického zařízení či na zařízení poskytující sociální služby (nejčastěji zřejmě u služeb domov se zvláštním režimem, či domov pro osoby se zdravotním postižením). Vzhledem k ustáleným lidskoprávním standardům však tato aplikace není přípustná. Je také v rozporu s právními předpisy v oblasti zdravotnictví a sociálních služeb.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví ochranu všech osob proti zbavení osobní svobody v čl. 5, respektive zakotvuje další podmínky pro případ, kdy k němu dojde. Na situaci osob se zdravotním postižením, které mají problémy v oblasti rozhodování, je možno aplikovat čl. 5 odst. 1 písm. e). Tento článek pak stanoví v odst. 4 právo na urychlený soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody. V mnohých svých rozhodnutích⁹ Evropský soud pro lidská práva již vymezil výklad těchto pravidel, která jasně svědčí pro to, že není možné, aby osoby byla dle čl. 5 odst. 1 písm. e) legálně zbavena osobní svobody pouze na základě úkonů jiné soukromé osoby. Taková situace je tedy v rozporu s mezinárodním právem, a proto musí být neprodleně řešena.

Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením stanoví primárně v čl. 19 právo na život v komunitě. Konkrétně tato úmluva stanoví, že osoby se zdravotním postižením mají mít právo si zvolit, na rovnoprávném základě s ostatními, místo pobytu, kde a s kým budou žít a nebyly nuceny žít ve specifickém prostředí a také, že mají mít přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí, rezidenčním službám a dalším podpůrným komunitním službám, včetně osobní asistence, která je nezbytná pro nezávislý způsob života a začlenění do společnosti a zabraňuje izolaci nebo segregaci.

V článku 14 pak tato úmluva zakládá právo osob se zdravotním postižením na svobodu a osobní bezpečnost. Zároveň pak výslovně stanoví, že osoby nesmí být zbavovány svobody nezákonným nebo svévolným způsobem, každé zbavení svobody musí být v souladu se zákonem a existence zdravotního postižení nesmí být za žádných okolností důvodem ke zbavení svobody. Pokud už ke zbavení osobní svobody dojde, pak měly nárok, na rovnoprávném základě s ostatními, na záruky uznávané mezinárodním právem v oblasti lidských práv.

Navíc, i aktuální legislativa pracuje s faktem, že při omezení osobní svobody zde musí být náležité záruky ochrany zákonnosti daného procesu. Z toho důvodu také v § 66 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních (dále jen ZŘS) stanovuje zvláštní řízení týkající se nedobrovolné hospitalizace ve zdravotním ústavu (§ 75 a násl. ZŘS), ale nově i nedobrovolné držení v zařízení sociálních služeb (§ 84

⁹ Například *Winterwerp proti Nizozemí*, *Stanev proti Bulharsku*.

ZŘS). Tento soudní přezkum má pak být jednou ze zmíněných záruk ochrany lidských práv. Nelze tedy v žádném případě přistoupit k tomu, aby namísto požadovaného soudního přezkumu rozhodoval o přesunu osoby do uzavřeného zařízení pouze opatrovník, byť se souhlasem dalšího subjektu.

Ve stejné věci se již mj. vyslovil i Evropský soud pro lidská práva, a to v mnoha případech, z nejvýznamnějších např. ve věci *Shtukaturov proti Rusku*¹⁰ ve věci nedobrovolné hospitalizace v zařízení poskytující zdravotní služby, či např. v případě *Stanev proti Bulharsku*¹¹, či aktuální *K.C. proti Polsku*¹² v případě hospitalizace v zařízení sociálních služeb. V případě, že by tedy Česká republika tato rozhodnutí nerespektovala, vystavovala by se riziku soudních sporů¹³. Ustanovení § 480 odst. 1 písm. b) ukládá jednání úředních osob, které je v rozporu s výše uvedenými normami a principy. **Proto naléhavě žádáme jeho zrušení.**

§ 37 ZŘS – zdvojené zastoupení v řízení o svéprávnosti

Změna v pravidlech pro procesní zastoupení v řízení o svéprávnosti představuje oproti minulé právní úpravě výrazné zhoršení procesního postavení člověka s postižením a tím i jeho přístup ke spravedlnosti. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení nevyplývá, jaký byl smysl této změny pravidel. Potřeby lidí s postižením v tomto řízení byly adekvátně zajištěny minulou právní úpravou, kdy soud informoval člověka o jeho právu zvolit si svého zástupce pro řízení, aby se jím nestal automaticky hmotně právní opatrovník, s nímž bývá opatrovanec v tomto řízení často ve střetu zájmů. Až pokud si člověk nezvolil svého zástupce sám, ustanovil mu opatrovníka soud. Zatímco podle současné právní úpravy soud rovnou ustanoví člověku opatrovníka a člověk si může zvolit dalšího zmocněnce jen vedle něj. Zákon pak logicky předvídá, že může nastat konflikt mezi těmito zástupci, který má řešit soud. Takže nakonec se soud ocitá v roli soudce i zástupce. Již jsme v praxi učinili zkušenost se situací dvojího zastoupení. Soudem ustanovením opatrovníkem byla advokátní kancelář. Advokátka nikdy nevstoupila se zastoupenou do kontaktu, neznala ji, její situaci, natož pak její zájem. Nedoručila jí žádné dokumenty, ani jí neinformovala, kdy bude ústní jednání. Neznala návrh, který zaslala posuzovaná prostřednictvím svého zvoleného zmocněnce, a přestože rozsudek byl zcela opačný než návrh posuzované, vzdala se odvolání. Nejen že pro posuzovanou neudělala vůbec nic, zamezila posuzované v přístupu k soudu a ke spravedlnosti.

I bez ohledu na tuto konkrétní zkušenost ustanovení § 37 ZŘS neodůvodněně omezuje procesní postavení a ústavní práva člověka s postižením¹⁴. Opět, jako v minulosti, vnucuje člověku s postižením „ochranu“ o kterou nemá zájem, která mu nepomáhá, ale naopak pro něj představuje překážku, aby mohl účinně řešit svoji situaci u soudu. Kromě toho toto ustanovení představuje nevhodné nakládání s veřejnými prostředky na duplicitní zastoupení, které postavení posuzovaného nezlepší, případně řízení naopak zkomplikuje.

Proto naléhavě žádáme toto ustanovení změnit ve smyslu předchozí právní úpravy.

V Praze dne 5. 12. 2014, Platforma organizací hájících práva lidí s postižením:

¹⁰ *Shtukaturov proti Rusku*, stížnost č. 44009/05 ze dne 27. 3. 2008.

¹¹ *Stanev proti Bulharsku*, stížnost č. stížnosti 36760/06 č., ze dne 17. 1. 2012.

¹² *K.C. proti Polsku*, stížnost č. 31199/2012 ze dne 25. 11. 2014.

¹³ V současné době se u ESLP projednává případ *Červenka proti České republice*, stížnost č. 62507/12.

¹⁴ Zejm. práva zakotvená v čl. 12 a 13 Úmluvy

Quip, kontaktní osoba: JUDr. Dana Kořínková, Quip, Karlínské nám. 12/59, Praha 8 - Karlín, 186 00,
tel.: + 420 221 890 434 mobil: 737 274 494, www.kvalitavpraxi.cz

Společnost pro podporu lidí s mentálním postižením v České republice (SPMP ČR)

Občanské sdružení KOLUMBUS z.s.

Česká asociace pro psychické zdraví

Společnost rodičů a přátel dětí s Downovým syndromem