Ekonomická fakulta
Faculty of Economics
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
University of South Bohemia in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta
Katedra práva

Diplomová práce

# Právní aspekty postavení obce v roli veřejného opatrovníka

Vypracovala: Bc. Lucie Kašpárková
Vedoucí práce: Mgr. et Mgr. Zuzana Frantíková

České Budějovice 2019

# JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

## Ekonomická fakulta

Akademický rok: 2017/2018

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

| | |
|---|---|
| Jméno a příjmení: | **Bc. Lucie KAŠPÁRKOVÁ** |
| Osobní číslo: | **E17580** |
| Studijní program: | **N6208 Ekonomika a management** |
| Studijní obor: | **Strukturální politika EU a rozvoj venkova** |
| Téma práce: | **Právní aspekty postavení obce v roli veřejného opatrovníka** |
| Zadávající katedra: | **Katedra práva** |

## Zásady pro vypracování

**Cíl práce:**

Cílem diplomové práce je rozebrat právní aspekty postavení obce v roli veřejného opatrovníka a na reálném příkladu z praxe přiblížit problematiku ustanovení obce do funkce veřejného opatrovníka. Dále pomocí kvantitativního šetření nalézt možnou alternativu financování veřejného opatrovnictví, která by byla obcemi kladně přijímána.

**Metodický postup:**

1) Studium odborné literatury zaměřené na danou problematiku.
2) Rozbor právních aspektů postavení obce v roli veřejného opatrovníka.
3) Rozbor reálného případu z praxe.
4) Dotazníkové šetření.
5) Zhodnocení.

**Rámcová osnova:**

1. Úvod. 2. Literární rešerše. 3. Cíl, hypotézy a metodika prácc. 4. Analytická část. 5. Zhodnocení. 6. Závěr. 7. Summary. 8. Seznam literatury. 9. Přílohy.

| | |
|---|---|
| Rozsah pracovní zprávy: | **50-60 stran** |
| Rozsah grafických prací: | **dle potřeby** |
| Forma zpracování diplomové práce: | **tištěná** |

Seznam doporučené literatury:


1. Jemelka, L. (2009). *Správní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck.
2. Juříčková, L. Ivanová, K., & Filka, J. (2014). *Opatrovnictoí osob s duševní poruchou*. Praha: Grada.
3. Kočí, R. (2012). *Obecní samospráva a České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012.
4. Lavický, P. a kol. (2014). *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. Praha: C. H. Beck .
5. Marečková, J., & Matiaško, M. (2010). *Člověk s duševním postižením a jeho právní jednání: otázka opatrovnictví dospělých*. Praha: Linde
6. Šínová, R., Petrov Křiváčková, J. a kol. (2015). *Civilní proces. Řízení nesporné, rozhodčí a s mezinárodním prvkem*. Praha: C. H. Beck.
7. *Základní informace pro obce, jako veřejné opatrovníky* (Metodika ministerstva vnitra České republiky) [Online]. (2015). Praha.
8. *Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.*
9. Články v odborných časopisech vztahující se k danému tématu.
10. Internetové zdroje vztahující se k danému tématu.

| | |
|---|---|
| Vedoucí diplomové práce: | **Mgr. et Mgr. Zuzana Frantíková**<br>Katedra práva |
| Datum zadání diplomové práce: | **5. března 2018** |
| Termín odevzdání diplomové práce: | **12. dubna 2019** |

V Českých Budějovicích dne 29. března 2019

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studentská 13
370 05 České Budějovice

L.S.

**doc. Dr. Ing. Dagmar Škodová Parmová**
děkanka

**JUDr. Rudolf Hrubý**
vedoucí katedry

Prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své [typ] práce, a to – v nezkrácené podobě/v úpravě vzniklé vypuštěním vyznačených částí archivovaných Ekonomickou fakultou – elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne …….

Bc. Lucie Kašpárková

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat vedoucí mé diplomové práce paní Mgr. et Mgr. Zuzaně Frantíkové za cenné rady, podněty a čas, který věnovala konzultacím při tvorbě této diplomové práce.

# Obsah

1. Úvod ..... 8
2. Základní pojmy ..... 10
2.1. Opatrovanec ..... 10
2.2. Opatrovník ..... 10
2.3. Právní osobnost ..... 10
2.4. Svéprávnost ..... 10
2.5. Omezení svéprávnosti ..... 11
2.5.1. Uzavření manželství ..... 12
2.5.2. Rodičovská odpovědnost ..... 13
2.6. Řízení o omezení svéprávnosti ..... 13
3. Opatrovnictví ..... 16
3.1. Vznik opatrovnictví ..... 17
3.2. Typy opatrovnictví ..... 18
3.3. Typy opatrovníků ..... 19
3.4. Řízení o opatrovnictví ..... 21
3.5. Opatrovnická rada ..... 23
4. Veřejné opatrovnictví ..... 24
4.1. Role veřejného opatrovníka ..... 26
4.2. Financování veřejného opatrovnictví ..... 29
4.3. Postup při ustanovení obce do funkce veřejného opatrovníka ..... 32
4.4. Kontrola výkonu veřejného opatrovníka ..... 33
4.5. Zákon o veřejném opatrovnictví ..... 35
4.6. Komparace německého a českého systému opatrovnictví ..... 36
5. Metodika ..... 39
6. Praktická část ..... 40

6.1. Kazuistika ..... 40
6.2. Problematika příspěvku na výkon přenesené působnosti ..... 44
6.3. Alternativy financování veřejného opatrovnictví ..... 46
6.3.1. Varianta 1 ..... 46
6.3.2. Varianta 2 ..... 47
6.4. Kvantitativní výzkum ..... 48
7. Závěr ..... 54
8. Summary ..... 58
9. Přehled použité literatury ..... 60
10. Seznam obrázků, tabulek a grafů ..... 64
11. Seznam použitých zkratek ..... 65
12. Seznam příloh ..... 66
13. Přílohy ..... 67

# 1. Úvod

Problematika veřejného opatrovnictví se v dnešní době stává velice diskutovaným tématem, a to nejen z důvodu chybějící právní legislativy, která by institut veřejného opatrovnictví regulovala, ale také proto, že financování této agendy směrem k obcím, které funkci veřejného opatrovníka vykonávají, je nedostatečné a pro samotné obce nevyhovující.

Odlišně vnímají problematiku veřejného opatrovnictví malé obce, které vykonávají opatrovníka jedné osobě, která je navíc umístěna v ústavu sociální péče, a naopak obce velké, které mají na starosti desítky opatrovanců.

Podle statistik se v České republice meziročně zvyšuje počet osob, které jsou rozhodnutím soudu částečně omezeny na svých právech, a proto je nutné veřejnému opatrovnictví věnovat zvláštní pozornost.

Podle občanského zákoníku lze k omezení svéprávnosti přistoupit pouze v zájmu člověka, kterého se to týká s plným uznáním jeho práv a osobní jedinečnosti. Přitom musí být vzat v úvahu rozsahu neschopnosti člověka postarat se o své vlastní záležitosti.

Soud musí brát v úvahu, zdali vzhledem k zájmům opatrovance nepostačuje mírnější opatření, kterým je nápomoc při rozhodování nebo zastoupení členem domácnosti. Vždy je třeba myslet na to, aby svéprávnost nebyla omezována ve větším rozsahu, než je nezbytně nutné. Omezení svéprávnosti musí být v každém případě považováno za prostředek nejkrajnější.

Podle platné legislativy platí postup, že soud při ustanovení opatrovníka jmenuje opatrovníkem osobu, kterou navrhl sám opatrovanec. Pokud to není možné, jmenuje soud opatrovníkem příbuzného nebo osobu, která projeví opatrovance dlouhodobý a vážný zájem. Nenajde – li soud ani takovou vhodnou osobu, musí být ustanoven do funkce opatrovníka tzv. veřejný opatrovník, kterým se rozumí obec, kde má opatrovanec bydliště.

Veřejný opatrovník se stará o opatrovance ve všech oblastech, ve kterých je opatrovanec omezen na svých právech. Často tak nahrazuje opatrovanci rodinu, kterou postrádá nebo za něj řeší bydlení, hospodaření s penězi, ale také dluhy, exekuce a celou řadu dalších právních situací, které mohou být pro samotnou obec velmi nákladné.

Výkon funkce veřejného opatrovníka spadá do přenesené působnosti obce, kterou na obce přenáší stát. Za výkon přenesené působnosti obec každoročně obdrží od státu příspěvek na výkon přenesené působnosti, jejíž součástí je také částka na výkon veřejného opatrovnictví, která je ve výši 29 000 Kč na jednoho opatrovance.

Problematickým místem je při výkonu veřejného opatrovnictví právě samotný příspěvek na výkon veřejného opatrovnictví ze strany státu. V současné době totiž neexistuje optimálně nastavený systém financování, který by zohledňoval skutečně vynaložené náklady obcí.

Ke stávajícímu systému financování jsou možné celkem dvě alternativy, které jsou zmíněné v návrhu vládního zákona o veřejném opatrovnictví. První alternativa spočívá ve změně poskytované částky, která je součástí příspěvku na výkon přenesené působnosti a není nikterak kontrolováno její využití, na dotaci účelovou. Druhá alternativa spočívá v úhradě nákladů spojených s výkonem veřejného opatrovnictví pomocí zúčtovatelné zálohy, která by byla vyplácena opatrovnickým soudem.

Právě tématem veřejného opatrovníka a jeho financováním se zabývá tato diplomová práce, jejímž cílem je rozebrat právní aspekty postavení obce v roli veřejného opatrovníka a na reálném příkladu z praxe přiblížit problematiku ustanovení obce do funkce veřejného opatrovníka. Dále pomocí kvantitativního šetření nalézt možnou alternativu financování veřejného opatrovnictví.

Práce je rozdělena do dvou stěžejních částí – teoretické a praktické. Teoretická část má za úkol čtenáři přiblížit základní pojmy, které se vážou k veřejnému opatrovnictví, vysvětluje postup omezení svéprávnosti a jeho stručnou historii. Další část se věnuje již samotnému vysvětlení termínu opatrovnictví, jeho vzniku a typům opatrovnictví. Nedílnou součástí této kapitoly je také postup řízení o opatrovnictví. Ve čtvrté kapitole již přicházíme k podstatě této diplomové práce, a tím je veřejné opatrovnictví, role veřejného opatrovníka, kontrola výkonu veřejného opatrovnictví a financování veřejného opatrovnictví.

Praktická část je rozdělena na dvě části. V první části je popsán případ z praxe, který se zaměřuje na problematiku ustanovení obce do funkce veřejného opatrovníka. Druhá část je založena na dotazníkovém šetření mezi obcemi Jihočeského kraje, které vykonávají funkci veřejného opatrovníka a jejich spokojeností s aktuálním nastavením financování této funkce.

# 2. Základní pojmy

V této kapitole budou vysvětleny pojmy, které úzce souvisí s veřejným opatrovnictvím a zároveň s právy fyzické osoby.

## 2.1. Opatrovanec

Dle § 465 a násl. o. z. je opatrovanec označení pro osobu, které je na základě zákona ustanoven opatrovník, čímž se rozumí, označení pro osobu, jejíž zájmy je potřeba chránit, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem.

## 2.2. Opatrovník

Opatrovníkem může být fyzická, ale i právnická osoba, která je zákonným zástupcem osoby omezené ve svéprávnosti.

Jejím úkolem je udržovat kontakt s opatrovaným, projevovat o něj zájem, dbát o jeho zdravotní stav, starat se o naplnění jeho práv a ochranu jeho zájmů.

Opatrovník zastupuje opatrovaného v právním jednání, které podle rozhodnutí soudu není schopen vykonávat sám. Rozsah práv a povinností opatrovníka může stanovit pouze soud (Veřejný ochránce práv, 2014).

## 2.3. Právní osobnost

Pojmem právní osobnost nebo také právní subjektivita se rozumí schopnost být nositelem, ale i vykonavatelem práv a povinností v mezích právního řádu.

§ 15 odst. 1 o. z. označuje pojem *„právní osobnost“* následovně: *„Právní osobnost je způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.“*

Tato všeobecná charakteristika právní osobnosti se vztahuje jak na právní osobnost člověka, u kterého vzniká narozením a zaniká smrtí nebo prohlášením za mrtvého, tak i na právní osobnost právnických osob.

Dle § 160 o. z. se nelze právní osobnosti nijak vzdát, a to ani zčásti. V případě, že by tak člověk učinil, nepřihlíželo by se k tomu.

## 2.4. Svéprávnost

Pojem svéprávnost vychází z římského práva, které již v této době rozlišovalo osoby svého práva – *personae sui iuris, sui potestatis* a osoby cizímu právu podřízené –

*personae alieni iuris*. Osoba svého práva byl muž, jakožto hlava rodiny, který byl plně svéprávný a mohl tak o svých soukromoprávních vztazích a postavení rozhodovat sám. Osoby cizího práva, tedy ženy a otroci, byli pouze objektem práv osob svobodných, a tak zcela podrobeni omezením, které plynulo z faktu, že mají svého zákonného zástupce, který byl plně odpovědný za jejich jednání (Kincl, Skřejpek, & Urfus, 1997).

Úplně poprvé se v českém právním systému pojem svéprávnost vyskytl v císařském nařízení č. 207/1916 ř. z., řád o zbavení svéprávnosti ze dne 28. 6. 1916.

Občanské zákoníky z roku 1950 a 1964 za svéprávnost shodně považovaly způsobilost k právním úkonům (Marečková & Matiaško, 2010).

Právní úprava dle nového občanského zákoníku, která nahrazuje výše zmíněnou způsobilost k právním úkonům, je upravena konkrétně v § 15 odst. 2 o. z.: *„Svéprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem. (Právně jednat).“*

V souladu s § 30 o. z. se plně svéprávným člověk stává zletilostí, kterou získá dovršením osmnáctého roku věku. Stejně jako právní osobnosti se člověk nemůže právního jednání dobrovolně vzdát, nicméně může dojít na základě zákona a při splnění zákonných podmínek k omezení svéprávnosti, které jsou upraveny v § 55 – § 57 o. z. A myslí se jimi:

- existence duševní poruchy, která není jen přechodná, a která brání člověku samostatně právně jednat;
- zájem člověka;
- zhlédnutí člověka;
- reálná hrozba vzniku závažné újmy;
- plné uznání práv a osobní jedinečnosti člověka (přísná individualizace omezení);
- nemožnost využít mírnější a méně omezující opatření (Manuál sociálního pracovníka, 2015).

## 2.5. Omezení svéprávnosti

V případě, že jedinec není schopen samostatně jednat nebo posoudit následky svého právního jednání, může mu soud, na návrh, omezit svéprávnost, přičemž soud musí v řízení o omezení svéprávnosti jasně definovat, v jakých úkonech jedince omezuje. Maximální rozsah omezení je zakotven v § 64 o. z., kdy rozhodnutí o omezení

svéprávnosti nezbavuje člověka práva samostatně právně jednat v běžných záležitostech každodenního života (Kapičková, 2017).

Omezení svéprávnosti je institutem, který by měl být využit jen v zájmu člověka**,** jehož se toto omezení týká. To znamená, že toto opatření musí být prokazatelně pro člověka přínosem a výhody opatření musí převážit nad nevýhodami (MVCR, 2016).

§ 55 o. z. uvádí: *„K omezení svéprávnosti lze přistoupit jen v zájmu člověka, jehož se to týká, po jeho zhlédnutí a s plným uznáváním jeho práv a jeho osobní jedinečnosti. Přitom musí být důkladně vzaty v úvahu rozsah i stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti.“*

Termínem *„po jeho zhlédnutí“* se rozumí, že soud nerozhodne o omezení svéprávnosti jen na základě spisového materiálu nebo znaleckého posudku, ale musí dotčenou osobu vidět, či ji vyslechnout.

Hlavním předpokladem je nutnost přistupovat ke každému posuzovanému individuálně, s reflexí jeho práv a osobní jedinečnosti. Nezbytné je také zkoumat konkrétní způsob života jedince, čímž se rozumí, v jakém prostředí žije, zda si je schopen obstarat záležitosti samostatně nebo se neobejde bez pomoci jiných osob. A v neposlední řadě také majetkovou situaci, tedy zdali je schopen se živit sám a jakým způsobem hospodaří s finančními prostředky (Doušová, 2014).

Podle § 59 o. z. může soud svéprávnost omezit jen na určitou dobu, nejdéle však na tři roky. Uplynutím stanovené lhůty právní účinky omezení zanikají. Je-li zjevné, že se stav člověka v uplynulé lhůtě nezlepšil, může soud svéprávnost, řízením o prodloužení doby omezení, omezit na dobu delší, nejdéle však na pět let. Soud může také omezit svéprávnost jen v souvislosti s konkrétním právním jednáním, a to na dobu nutnou pro vyřízení tohoto úkonu.

### 2.5.1. Uzavření manželství

Omezení svéprávnosti neznamená automaticky omezení možnosti uzavřít manželství. Soud musí výslovně rozhodnout, že omezení se vztahuje také na schopnost uzavřít manželství. Pokud byl jedinec v této oblasti omezen, nemůže uzavřít sňatek ani se souhlasem soudu. Soud by musel svéprávnost v této oblasti vrátit.

Došlo-li k uzavření manželství, přestože byla soudem omezena svéprávnost v této oblasti, soud prohlásí manželství za neplatné na návrh každého, kdo na tom má právní zájem, nebo i bez návrhu.

Jestliže bylo v takovém manželství počato dítě, které se narodilo živé, manželství nemůže být prohlášeno za neplatné, a to v zájmu ochrany rodiny (MVCR, 2016).

### 2.5.2. Rodičovská odpovědnost

Rozhodnutím o omezení svéprávnosti jedinec neztrácí automaticky ani rodičovskou odpovědnost. Samotný výkon rodičovské odpovědnosti je však po dobu, po kterou je člověk ve svéprávnosti omezen, pozastaven. Soud však může rozhodnout, že se rodiči zachová výkon péče o dítě (MVCR, 2016).

V praxi tak mohou nastat dvě situace, buď není rodič schopen s ohledem na svůj duševní stav zvládat výkon žádného práva a povinnosti souvisejícího s rodičovstvím, tedy nezvládá ani péči o dítě, jeho výchovu, ani není schopen jej zastupovat a spravovat jeho jmění, anebo není schopen jej zastupovat a spravovat jeho jmění, ale zvládá osobní péči o dítě a je schopen se s ním stýkat (Lavický, 2014).

## 2.6. Řízení o omezení svéprávnosti

Řízení o omezení svéprávnosti je druh tzv. nesporného řízení, čímž se rozumí, že se jedná o řízení, při kterém se rozhoduje o svéprávnosti člověka a nestojí proti sobě žádné protistrany, mezi kterými by byl spor řešen.

Řízení o omezení svéprávnosti je upraveno v druhé části zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „ZŘS“), ve znění pozdějších právních předpisů, v hlavě I, která se věnuje řízení o některých otázkách týkajících se fyzických osob, v díle prvním, jež upravuje řízení o podpůrných opatřeních a řízení o věcech svéprávnosti.

Zákon o zvláštních řízeních soudních vznikl jako reakce na přijetí nového občanského zákoníku, kdy bylo potřeba, aby procesní úprava začala efektivněji chránit subjektivní práva související s novou soukromoprávní úpravou (Lavický, 2014).

Ze zákona vyplývá, že v řízení o omezení svéprávnosti je vždy věcně příslušný okresní soud a místně příslušný je obecní soud toho, o jehož svéprávnosti se rozhoduje. Výjimka nastává v případě, je-li osoba umístěna bez svého souhlasu ve zdravotním ústavu, pak je dle § 34 ZŘS příslušný soud v jehož obvodu je ústav umístěn.

Dle § 13 ZŘS je řízení možné zahájit i bez návrhu. O zahájení řízení bez návrhu vydá soud usnesení, které doručí všem účastníkům do vlastních rukou, a proti kterému není přípustné odvolání. Řízení je zahájeno dnem, kdy bylo usnesení vydáno, nikoli dnem, kdy bylo doručeno účastníkům.

Je-li zahájeno řízení na návrh, musí takový návrh splňovat formální náležitosti uvedené v § 35 ZŘS. Musí z něj být patrné, kterému soudu je určeno, kdo jej činí, a které věci se domáhá, musí být podepsáno a datováno. Podle § 14 ZŘS lze návrh na zahájení řízení učinit také ústně do protokolu. Navrhovatel může svůj návrh na zahájení řízení vzít zpět, nicméně pouze soud může posoudit, zda jsou splněny zákonné podmínky pro zahájení řízení i bez návrhu.

Podle § 37 ZŘS soud poučí posuzovaného a jeho právech a povinnostech a také o možnosti zvolit si zmocněnce. Účastníky řízení se pak následně stává navrhovatel a ten, o jehož právech a povinnostech má být jednáno.

Procesní úprava průběhu řízení o svéprávnosti zahrnuje několik pravidel. První z pravidel je výslech posuzovaného, od kterého soud může upustit v případě, že jej nelze provést, nebo to sice možné je, ale neobešlo by se bez zdravotní újmy posuzovaného, dále pak vyslechne znalce, ošetřujícího lékaře posuzovaného a jeho opatrovníka. Pokud posuzovaný požádá o vyslechnutí, soud ho vyslechne vždy. V případě, že nemůže být proveden výslech, musí soud posuzovaného minimálně zhlédnout. Za vhodný se považuje postup, kterým soud nejprve provede zjištění osobních poměrů posuzovaného, zjistí, jak se chová a reaguje v každodenním životě, jak se stará o své potřeby, jak hospodaří s financemi a jak se chová v různých životních situacích. Teprve následně ustanoví znalce, který znalecký posudek vypracuje (Lavický, 2014).

Dle § 40–41 ZŘS soud rozhoduje rozsudkem. V rozsudku, kterým soud omezuje svéprávnost, vymezí rozsah, ve kterém svéprávnost omezil a popřípadě délku tohoto omezení. S rozhodnutím seznámí posuzovaného a zajistí tak, aby měl rozhodnutí k dispozici.

Proti pravomocnému rozhodnutí soudu je přípustné odvolání. V odvolacím řízení mohou být uváděny nové skutečnosti a důkazy, které nebyly uplatněny před soudem prvního stupně. K novým skutečnostem nebo důkazům odvolací soud přihlédne. Rozhodnutí lze přezkoumat i tehdy, pokud nebyl v odvolání uplatněn odvolací důvod. Při povolení obnovy řízení nebo zrušení napadeného rozhodnutí, na základě žaloby pro zmatečnost,

není soud vázán mezemi, ve kterých se účastník domáhá přezkoumání rozhodnutí (Zákon o zvláštních řízeních soudních, 2013).

Z výše popsaného vyplývá, že soud musí s člověkem komunikovat, tak aby byl schopen pochopit řízení a rozhodnutí, stejně jako jeho obsah a důsledky z něj plynoucí. Soudce se tedy musí posuzovanému přizpůsobit a vyvinout takové úsilí, aby komplikované věci vysvětlil co nejjednodušeji (Lavický, 2014).

# 3. Opatrovnictví

Opatrovnictví lze chápat jako právní institut, který slouží k ochraně zájmů a napomáhá tak k ochraňování práv opatrovance. Opatrovnictví vzniká rozhodnutím soudu o ustanovení opatrovníka.

Opatrovnictví však nelze chápat pouze v souvislosti s omezením svéprávnosti. Podporu opatrovníka může využít i osoba, jejíž svéprávnost omezena nebyla. Toto tvrzení plyne z § 465 o. z., kde je uvedeno: *„Soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem.“*

Institut opatrovnictví je upraven v občanském zákoníku na dvou místech obecné části. V hlavě II: osoby, kde se konkrétně jedná o § 61 – § 65 a v hlavě III: zastoupení, v § 436 – § 440 a § 457 – §485.

V České republice tvoří základní právní rámec opatrovnictví Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“), která vstoupila v platnost 3. 5. 2008 a jedná se tak o nejnovější lidsko-právní úmluvu v této době (Marečková & Matiaško, 2010).

Česká republika ratifikovala Úmluvu v roce 2009, kdy začátkem roku 2010 byla vydána ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 10/2010 Sb. m. s. (MVCR, 2016).

Důvodem vzniku Úmluvy byl fakt, že existující Úmluvy o lidských právech nedisponovaly dostatečným právním základem pro efektivní ochranu práv osob s postižením. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením tak vytvořila nejvyšší standard ochrany práv lidí s postižením jak v České republice, tak na mezinárodní úrovni (Marečková & Matiaško, 2010).

Celý proces opatrovnictví přibližuje obrázek číslo 1, jehož autorem je Lubica Juríčková, Kateřina Ivanová a Petr Kliment. Do systému opatrovnictví v České republice vstupují různí aktéři:

- Fyzické nebo právnické osoby, které považujeme za tzv. navrhovatele.
- Fyzické osoby, které potřebují pomoc a podporu v určitých životních oblastech, které samostatně nezvládají nebo jim činí problém.
- Zástupci společenských institucí, kteří jsou odpovědní za posouzení situace omezované osoby a vydání konečného rozhodnutí. Jedná se například o soudce, lékaře nebo soudní znalce.

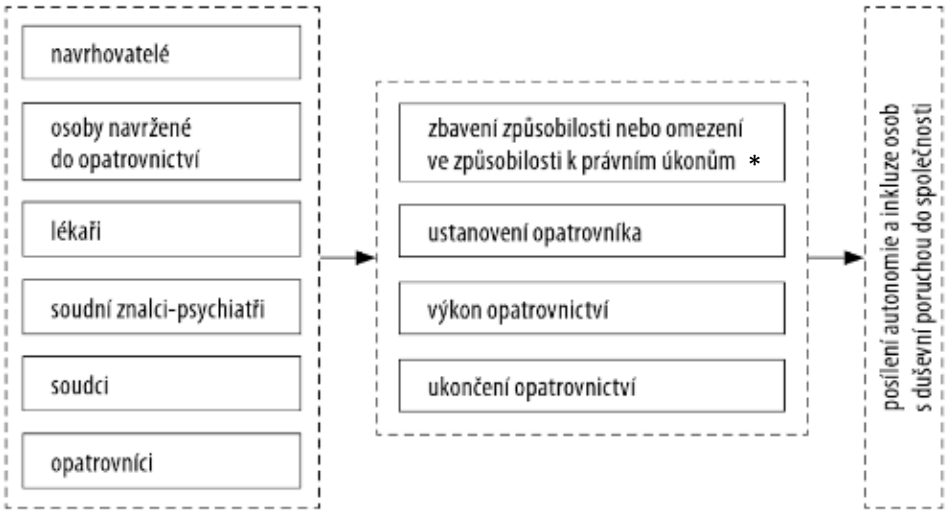
- Opatrovníci, kteří poskytují pomoc a podporu opatrovaným.

Pro systém opatrovnictví jsou charakteristické následující procesy:

- Proces omezení svéprávnosti;
- Proces ustanovení opatrovníka;
- Samotný výkon opatrovnictví soukromými nebo veřejnými opatrovníky;
- Proces ukončení opatrovnictví, kdy je nutné brát zřetel na platné právní předpisy.

Výstupem systému opatrovnictví by měly být osoby, o které je postaráno v době jejich insufience, s čímž souvisí také alespoň částečná inkluze těchto osob do společnosti (Juríčková, Ivanová, & Kliment, 2011).

Obrázek 1: Schéma systému opatrovnictví




Zdroj: Juríčková, Ivanová, & Filka, 2014

* Institut zbavení způsobilosti a omezení ve způsobilosti k právním úkonům byl občanským zákoníkem z roku 2012 nahrazen termínem omezení svéprávnosti.

## 3.1. Vznik opatrovnictví

Opatrovnictví vzniká rozhodnutím soudu, kdy je opatrovník do své funkce jmenován vždy rozhodnutím soudu, neboť pouze soud může určit, zdali je opatrovnictví nutné.

Dojde-li soud k závěru, že je nutné ustanovit opatrovníka, je současně jeho povinností přesně specifikovat, v jakém rozsahu jsou opatrovníkovi přiznána práva a povinnosti. Dle § 471 odst. 1 o. z. může soud rozhodnout pouze po zhlédnutí opatrovance, nebrání-li tomu nepřekonatelná překážka, kterou se rozumí závažné onemocnění osoby, kdy není z hlediska zdravotního stavu daný postup možný.

Opatrovnictví může vzniknout i na základě zákona, v případě smrti opatrovníka nebo jeho odvoláním. Dle § 471 o. z.: *„Soud jmenuje opatrovníkem osobu, kterou navrhl opatrovanec. Není-li to možné, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovanci blízkou, která osvědčí o opatrovance dlouhodobý a vážný zájem a schopnost projevovat jej i do budoucna. Není-li možné ani to, jmenuje soud opatrovníkem jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem, nebo veřejného opatrovníka podle jiného zákona.“*

V takovém případě má způsobilost být veřejným opatrovníkem obec, kde má opatrovanec bydliště. Jmenování veřejného opatrovníka podle zákona číslo 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů, není vázáno na jeho souhlas.

## 3.2. Typy opatrovnictví

Omezení svéprávnosti v konkrétní definované oblasti

Omezit člověka na svéprávnosti může pouze soud, který v řízení o omezení svéprávnosti jasně vymezí, v jakém rozsahu a do jaké míry není opatrovanec způsobilý samostatně právně jednat.

Příkladem tohoto typu opatrovnictví je omezení opatrovance hospodařit s částkou vyšší, než je 5000 Kč měsíčně (MVCR, 2016).

Opatrovnictví bez omezení svéprávnosti

K této variantě opatrovnictví dochází, pokud opatrovanci činí jeho zdravotní stav obtíže při správě jmění nebo při hájení svých práv. Opatrovník jedná zpravidla společně s opatrovancem. Pokud jedná opatrovník samostatně, musí jednat v souladu s vůlí opatrovance.

Příkladem tohoto opatrovnictví je tzv. procesní opatrovník (MVCR, 2016).

Opatrovník pro správu jmění

Tento typ opatrovnictví vymezuje pravomoci samotného opatrovníka, kdy předmětem opatrovnictví je pravomoc spravovat jmění opatrovance.

Dle § 462 o. z. nemůže opatrovník požadovat po opatrovanci odměnu za zastoupení. Má-li však povinnost spravovat jmění, lze za správu přiznat odměnu, o jejíž výši rozhoduje soud s přihlédnutím k nákladům správy, hodnotě spravovaného majetku a pracovní náročnosti správy (MVCR, 2016).

## 3.3. Typy opatrovníků

Soukromý opatrovník

- Osoba určená v předběžném prohlášení

Dle § 38 o. z. člověk, který v budoucnu očekává, že nebude způsobilý samostatně právně jednat, může projevit vůli, aby jeho záležitosti byly spravovány konkrétní způsobem nebo aby je spravovala určitá osoba, popřípadě aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem.

- Blízká osoba

Jak již bylo uvedeno výše, dle § 471 odst. 2 o. z.: *„Soud jmenuje opatrovníkem osobu, kterou navrhl opatrovanec. Není-li to možné, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovanci blízkou, která osvědčí o opatrovance dlouhodobý a vážný zájem a schopnost projevovat jej i do budoucna. Není-li možné ani to, jmenuje soud opatrovníkem jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem, nebo veřejného opatrovníka podle jiného zákona.“*

Veřejný opatrovník

Pokud soud nenalezne žádnou vhodnou osobu, ať již z řad příbuzného opatrovance nebo jinak vhodnou osobu, která by funkci opatrovníka mohla vykonávat, jmenuje opatrovníkem tzv. veřejného opatrovníka.

Samotný pojmem veřejný opatrovník definuje § 471 odst. 3 o. z.: *„Obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu. Jmenování veřejného opatrovníka podle jiného zákona není vázáno na jeho souhlas.“*

Další typy opatrovníků

- Kolizní opatrovník

§ 460 o. z. uvádí: *„Dojde-li ke střetu zájmu zákonného zástupce nebo opatrovníka se zájmem zastoupeného či ke střetnutí zájmů těch, kteří jsou zastoupeni týmž zákonným zástupcem nebo opatrovníkem, anebo hrozí-li takový střet, jmenuje soud zastoupenému kolizního opatrovníka.“*

Tento druh opatrovnictví se řadí mezi tzv. krátkodobé opatrovnictví, protože k ustanovení dochází pouze pro jedno nebo předem určený počet právních jednání. Jejich uskutečněním tak kolizní opatrovnictví *ex lege* končí (Lavický, 2014).

- Procesní opatrovník

K ustanovení procesního opatrovníka dochází pro jedno konkrétní řízení, od zahájení řízení až po pravomocné rozhodnutí soudu, kde opatrovník chrání a hájí zájmy opatrovance, který toho z důvodu vlastní indispozice není schopen.

Procesním opatrovníkem nemůže být osoba, která se má stát řádným opatrovníkem (Reforma opatrovnictví, ©2018).

- Dočasný opatrovník

Dočasný opatrovník bývá ustanoven krátkodobě a v souvislosti s jednou záležitostí.

Soud jej jmenuje většinou pro osoby, které nemůže najít nebo neví, kde se zdržují, potažmo bydlí (Reforma opatrovnictví, ©2018).

Více opatrovníků

Občanský zákoník dává soudu možnost ustanovit člověku více opatrovníků, ale pouze v případě, že součástí zastupování je také správa jmění opatrovance.

Dojde-li, při splnění zákonných podmínek, ke jmenování více opatrovníků jedinému opatrovanci, měl by soud v rozhodnutí uvést, ve kterých záležitostech může každý z opatrovníků jednat samostatně. Neurčí-li však tento rozsah, platí pravidlo, že opatrovníci jsou povinni jednat společně (Reforma opatrovnictví, ©2018).

## 3.4. Řízení o opatrovnictví

Na řízení o svéprávnosti je zásadním způsobem navázáno řízení o opatrovnictví, kde ve smyslu § 46 ZŘS dochází po zahájení řízení o svéprávnosti také k zahájení řízení o opatrovnictví a spojení těchto dvou řízení do společného jednání. Spojení řízení v jedno je zcela logické, protože dojde-li k omezení svéprávnosti člověka, musí být rovněž ustanovena osoba, která bude v rozsahu omezení za daného člověka jednat.

Tato procesní úprava vyplývá z ustanovení § 465 a § 62 občanského zákoníku, podle kterých v rozhodnutí o omezení svéprávnosti jmenuje soud člověku opatrovníka. Osoba omezená ve svéprávnosti není totiž schopna řádně a v plném rozsahu chránit svá práva a zájmy, a proto je nezbytné, aby ve stanoveném rozsahu tyto činnost vykonávala vhodná a způsobilá osoba (Chalupská, 2016).

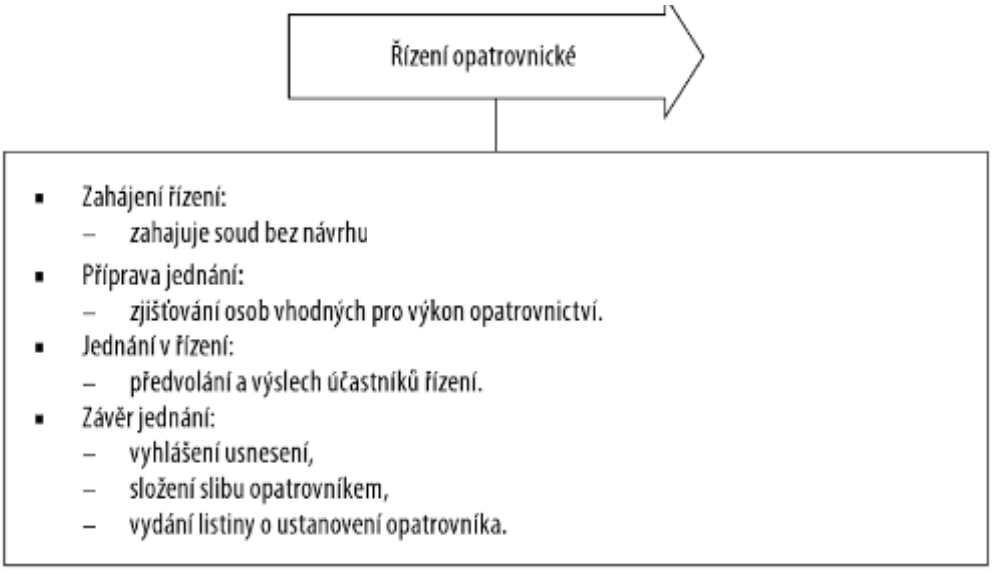
Podle důvodové zprávy k zákonu č. 92/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, dojde spojením řízení ke zvýšení ochrany práv osob omezených ve svéprávnosti a *„dále k zefektivnění soudního řízení a k pozitivním sekundárním dopadům na státní rozpočet, neboť dosud probíhalo rozhodování zbytečně ve dvou na sebe navazujících řízeních“* (Důvodová zpráva k zákonu č. 92/2013).

Jak již bylo zmíněno výše, řízení o opatrovnictví je úzce navázáno na řízení o svéprávnosti, s čímž souvisí také fakt, že pro řízení o opatrovnictví je příslušný stejný soud, který rozhoduje v řízení o omezení svéprávnosti.

Řízení o opatrovnictví je dle § 13 ZŘS zahájeno usnesením soudu na návrh, neboť soud tak činí v návaznosti na návrh, který zahajuje již samotné řízení o omezení svéprávnosti. V praxi totiž navrhovatelé navrhují pouze zahájení řízení o svéprávnosti, nikoliv však již řízení opatrovnické. Proti usnesení o zahájení řízení bez návrhu není přípustné odvolání (Chalupská, 2016).

Celý proces opatrovnictví zobrazuje obrázek č. 2 viz níže.

Obrázek 2: Řízení opatrovnické




Zdroj: Juríčková, Ivanová, & Filka, 2014

Opatrovníkem nemůže být kdokoliv, nýbrž pouze osoba k výkonu funkce opatrovníka způsobilá. Podle § 63 o. z. nelze opatrovníkem jmenovat osobu nezpůsobilou právně jednat nebo osobu, jejíž zájmy jsou v rozporu se zájmy opatrovance. Člověk, který není plně svéprávný, totiž nezaručuje záruku ochrany zájmů zastoupeného a nemohl by tak jednat ve věcech, ve kterých je sám ve svéprávnosti omezen. Ze stejného důvodu není možné opatrovníkem jmenovat ani osobu, jejíž zájmy jsou v rozporu opatrovance. S ohledem na zmíněné důvody, nelze opatrovníkem jmenovat ani provozovatele zařízení, kde opatrovanec pobývá nebo které mu poskytuje služby, nebo osobu závislou na takovém zařízení, v tomto případě jeho zaměstnance (Lavický, 2014).

Při výběru opatrovníka přihlíží soud k přání opatrovance, v případě, že sepsal předběžné prohlášení, ve kterém opatrovníka označil, bude soud vycházet z tohoto prohlášení. Pokud nebylo předběžné prohlášení sepsáno, zjistí soud přání opatrovníka a následně se snaží najít vhodnou osobu mezi blízkými osobami opatrovance, nejčastěji z kruhu rodinných příslušníků, u kterých je prokázán dlouhodobý zájem o opatrovance. V případě, že nenalezne soud žádnou vhodnou osobu, která by mohla institut opatrovnictví vykonávat, jmenuje opatrovníkem tzv. veřejného opatrovníka (Chalupská, 2016).

O schválení právního jednání opatrovance rozhoduje soud rozsudkem, který je vydán již v řízení o omezení svéprávnosti. Zároveň vymezí rozsah práv a povinností opatrovníka, které jsou v souladu s rozsahem omezení svéprávnosti opatrovance, a které plně odpovídají potřebám opatrovance.

## 3.5. Opatrovnická rada

Opatrovnická rada je pojem, který vznikl s novým občanským zákoníkem. Je vnímána jako jakýsi ochranný mechanismus, který slouží k vyšší ochraně práv a zájmů opatrovníka.

Dle § 472 a násl. o. z může být členem opatrovnické rady pouze osoba, která o opatrovance osvědčí dlouhodobý vážný zájem, schopnost projevovat jej i do budoucna a jejíž zájmy neodporují zájmům opatrovance. Členem opatrovnické rady nemůže být sám opatrovník.

Základním předpokladem pro ustanovení opatrovnické rady je skutečnost, že opatrovanci již byl ustanoven opatrovník a o ustanovení opatrovnické rady žádá přímo opatrovníka sám opatrovanec nebo osoba blízká.

Opatrovníkovi je uloženo ve třicetidenní lhůtě ode dne obdržení žádosti svolat schůzi, které se účastní jak opatrovanec, tak osoby opatrovanci blízké, případně jeho přátelé. Pokud by v zákonem stanovené lhůtě opatrovník schůzi nesvolal nebo nekoná-li se z jiného důvodu, je tato povinnost přenesena na soud.

Podmínkou pro ustanovení opatrovnické rady je přítomnost alespoň pěti osob z okruhu blízkých nebo přátel opatrovance. Do celkového počtu osob je nutné započítat také opatrovance, je-li na schůzi přítomen.

Pro hlasování platí pravidlo, že každá přítomná osoba má jeden platný hlas.

Opatrovnická rada má alespoň tři členy a je schopna se usnášet za přítomnosti většiny členů, přičemž toto pravidlo neplatí u tříčlenných opatrovnických rad, které musí zasedat v plném počtu (Nový občanský zákoník, 2012).

# 4. Veřejné opatrovnictví

Nemůže-li být opatrovníkem ustanoven příbuzný fyzické osoby, jejíž svéprávnost k právním úkonům byla rozhodnutím soudu omezena, ani jiná osoba, která splňuje podmínky pro ustanovení opatrovníkem, ustanoví soud opatrovníkem orgán místní samosprávy, popřípadě zařízení zřízené samotnou obcí, které je oprávněno vystupovat svým jménem (Marečková & Matiaško, 2010).

Veřejným opatrovníkem se tedy rozumí obec, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu, kde má opatrovanec bydliště podle § 80 o. z., nikoliv trvalé bydliště podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších právních předpisů (Občanský zákoník, 2012).

K problematice výběru veřejného opatrovníka vydal Nejvyšší soud rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 3962/2016, kde uvádí, že rozhodující je v tomto případě bydliště podle § 80 o. z., tedy kdy závazné jsou aspekty faktické, tj. fakt, že se daná osoba na určitém místě zdržuje a má zde své sociální a společenské vazby, a nikoliv administrativní aspekt, kterým je například trvalý pobyt v evidenci obyvatel. Dále Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí deklaruje následující: *„… při rozhodování o jmenování veřejného opatrovníka ve smyslu ustanovení § 471 odst. 3 o. z., je na soudu, aby při úvahách o bydlišti opatrovance učinil konkrétní skutková zjištění zacílená na ověření existence jednotlivých, již uvedených, hledisek charakterizujících bydliště člověka podle ustanovení § 80 o. z.“*

Dikce § 471 odst. 3 o. z. výslovně stanoví, že jmenování veřejného opatrovníka není vázáno na jeho souhlas, neboť výkon veřejného opatrovnictví je povinností místní správy. Tím se předchází situacím, ke kterým docházelo za platnosti předchozího občanského zákoníku z roku 1964, kdy se ustanovení veřejní opatrovníci odvolávali proti svému jmenování. Výkon funkce veřejného opatrovníka osobě, jejíž indispozice to vyžaduje, se pokládá za poslední útočiště, pokud není najita jiná vhodná osoba, která by institut opatrovnictví mohla vykonávat. Z logiky věci tak vyplývá, že není možné, aby se tak veřejný opatrovník opatrovnictví vzdal (MVCR, 2016).

Výše zmíněné potvrdil i Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. II. ÚS 995/07 ze dne 10. 7. 2007, kde uvádí následující: *„Institut opatrovnictví nastupuje tam, kde na základě rozhodnuté soudu byl jednotlivec zbaven způsobilosti k právním úkonům. Takové rozhodnutí představuje omezení základních práv jednotlivce garantovaných Listinou*

*základních práv a svobod. Omezení způsobilosti k právním úkonům je tedy vždy rozhodnutím státu, kterým vstupuje do autonomního prostoru jednotlivce a nese plnou odpovědnost za to, že za trvání tohoto omezení se nijak nezhorší postavení či právního jednání jednotlivce. Podle § 27 odst. 3 o. z. zmiňuje ustanovení "orgánu místní správy" opatrovníkem, pokud nelze zajistit vhodnou osobu z řad příbuzných či jiných vhodných osob. Z toho na jednu stranu vyplývá, že k ustanovení "orgánu místní správy" opatrovníkem se nevyžaduje jeho souhlas, na druhou stranu to však předpokládá, že obecný soud před tím nenalezl jinou vhodnou osobu.“*

Podle dikce § 468 o. z. je stanoveno, že v případě smrti opatrovníka z řad fyzických osob nebo případného odvolání opatrovníka, nedochází k zániku opatrovnictví, ale institut opatrovnictví přechází ze zákona, do doby jmenování nového opatrovníka, na opatrovníka veřejného. Účelem této úpravy je zajištění jisté kontinuity opatrovnické funkce, která spočívá výhradně v rychlém a bezproblémovém přechodu. V § 3033 odst. 2 je v souvislosti s přechodem opatrovnictví uvedeno, že *„dokud jiný právní předpis nestanoví něco jiného, přechází opatrovnictví podle § 468 na obec, na jejímž území má opatrovanec bydliště“* (Josef Vedral, 2017).

V praxi ale dochází k několika základním problémům, které samotný přechod opatrovnictví velmi ztěžují. Prvním problém spočívá v přesunu informací o úmrtí fyzického opatrovníka přímo k veřejnému opatrovníkovi. V praxi to znamená, že pokud zemře opatrovník, systém nepozná, že daná osoba byla opatrovníkem a nedochází tak k žádnému upozornění na tuto skutečnost vůči dalším institucím. Obce se tedy nejčastěji dozvídají o tom, že se staly veřejným opatrovníkem od příbuzných opatrovance nebo přímo od opatrovnického soudu, na který se předtím musí samy obrátit.

Další, neméně důležitý problém spočívá v tom, že právní úpravě chybí mechanismus, který by potvrzoval, že daná obec je novým opatrovníkem určeným dle § 468 o. z. Některé soudy vydávají v této situaci upravený deklaratorní dokument tzv. listinu o jmenování opatrovníka, není to ale vždy pravidlem. Samotné obce jsou pak stavěny do pozice, kdy si samy vytvářejí vlastní dokument, který má sloužit k prokazování se vůči třetím stranám při svém právním jednání (Rittichová, 2017).

## 4.1. Role veřejného opatrovníka

V souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku, který funkci veřejného opatrovníka obcím svěřuje, byl změněn i zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen *„zákon o obcích“*), do kterého byl zákonem č. 303/2013 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, ve znění pozdějších právních předpisů, přidán odst. b § 149, který ustanovuje, že *„výkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku obcí je výkonem přenesené působnosti.“* Pro výkon činnosti obce jako veřejného opatrovníka tak platí obecná ustanovení zákona o obcích, případně dalších zákonů o přenesené působnosti.

Výkon funkce veřejného opatrovníka je svěřen všem obcím vykonávajícím přenesenou působnost v základním rozsahu. Samotná judikatura občanského zákoníku ani zákona o obcích ale neuvádí, že by činnost veřejného opatrovníka měly vykonávat pouze některé obce, jako je například obec s pověřeným obecním úřadem. Podle § 61 zákona o obcích je přenesená působnost, stanovená zvláštními zákony, v základním rozsahu svěřeném obcím vykonávána orgány obce určenými tímto či jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona, v rozsahu pověřeného obecního úřadu vykonávána tímto úřadem anebo v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností vykonávaná také tímto úřadem (Josef Vedral, 2017).

Výkon činnosti veřejného opatrovníka je sice podle zákonné úpravy přenesenou působností obce, nicméně nejde o výkon veřejné moci, protože obec nerozhoduje mocensky o něčích právech a povinnostech, ale jedná soukromoprávně, jako kterýkoliv jiný fyzický opatrovník. Opatrovnictví je podle občanského zákoníku druh zastoupení. Veřejné opatrovnictví je označováno za veřejné pouze proto, že ho vykonává obec jako veřejnoprávní korporace, což z této agendy nečiní výkon veřejné moci, ale samotný výkon veřejného opatrovnictví tak zůstává v oblasti soukromého práva (Josef Vedral, 2017).

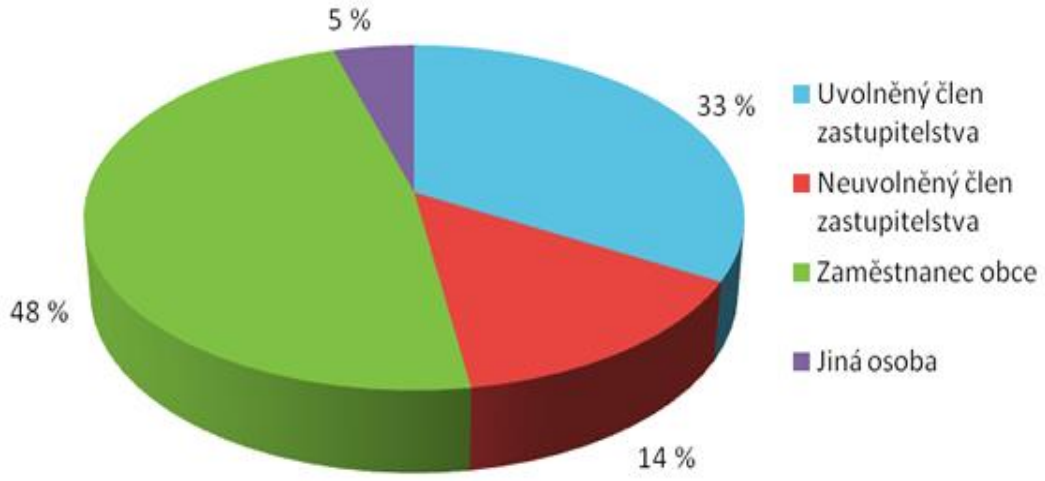
§ 471 odst. 3 o. z. počítá také s tím, že způsobilost být veřejným opatrovníkem nemá pouze samotná obec, kde má opatrovanec bydliště, ale i právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu. Žádné další informace ohledně této právnické osoby zřízené obcí nestanoví ani občanský zákoník a ani zákon o obcích (Josef Vedral, 2017).

Dle § 103 zákona o obcích je obec navenek zastupována starostou, který vykonává činnost opatrovníka osobně, anebo do funkce ustanoví zaměstnance zařazeného do obecního úřadu. Reálně tak mohou nastat dvě situace:

- pracovník obce je pověřen k výkonu opatrovnické funkce konkrétnímu opatrovanci ze strany starosty, který stojí v čele obecního úřadu;
- výkon opatrovnické funkce obcí je svěřen určitému úseku, v tomto případě odboru obecního úřadu, který má ve své náplni práce výkon opatrovnictví, nejde o určení opatrovníka pro konkrétního opatrovance, proto také nemusí být ustanoven prostřednictvím pověření starosty obce.

Graf číslo 1 zobrazuje procentuální zastoupení osob, které vykonávají veřejné opatrovnictví v obcích. Data jsou poskytována za rok 2016.

Graf 1: Osoby vykonávající veřejné opatrovnictví na obcích




Zdroj: Deník veřejné správy, 2016

## Opatrovnictví na obci I. typu

Obcí I. typu jsou označovány obce se základním rozsahem výkonu státní správy. V České republice je aktuálně cca 6 258 těchto obcí (Portál územního plánování, © 2018).

Jedná se o malé obce, které mají mnohdy jen jednoho nebo dva zaměstnance a nemají tak dostatek kvalifikovaných pracovníků, kteří by mohli veřejné opatrovnictví vykonávat. Dalším specifickým problémem je, že těmto obcím stát poskytuje finanční příspěvek na zajištění výkonu veřejného opatrovníka v podobě fixní částky na jednoho opatrovníka, která je součástí příspěvku na výkon přenesené působnosti.

Nevýhodou malých obcí je skutečnost, že musí spolupracovat s obcemi II. a III. typu, na kterých jsou mnohdy závislé kvůli podpoře a metodickému zázemí, protože právě tyto obce jsou omezeny jak zájmovými aktivitami pro opatrovance, případně pracovním uplatněním opatrovanců, tak nedostatečnou sítí sociálních služeb (MVCR, 2016).

**Opatrovnictví na obcích II. a III. typu**

Obcemi II. typu jsou označovány obce s pověřeným obecním úřadem, které vykonávají kromě přenesené působnosti v základním rozsahu také další pravomoci stanovené prováděcím předpisem. Jedná se většinou o matriku a stavební úřad. (Portál územního plánování, © 2018).

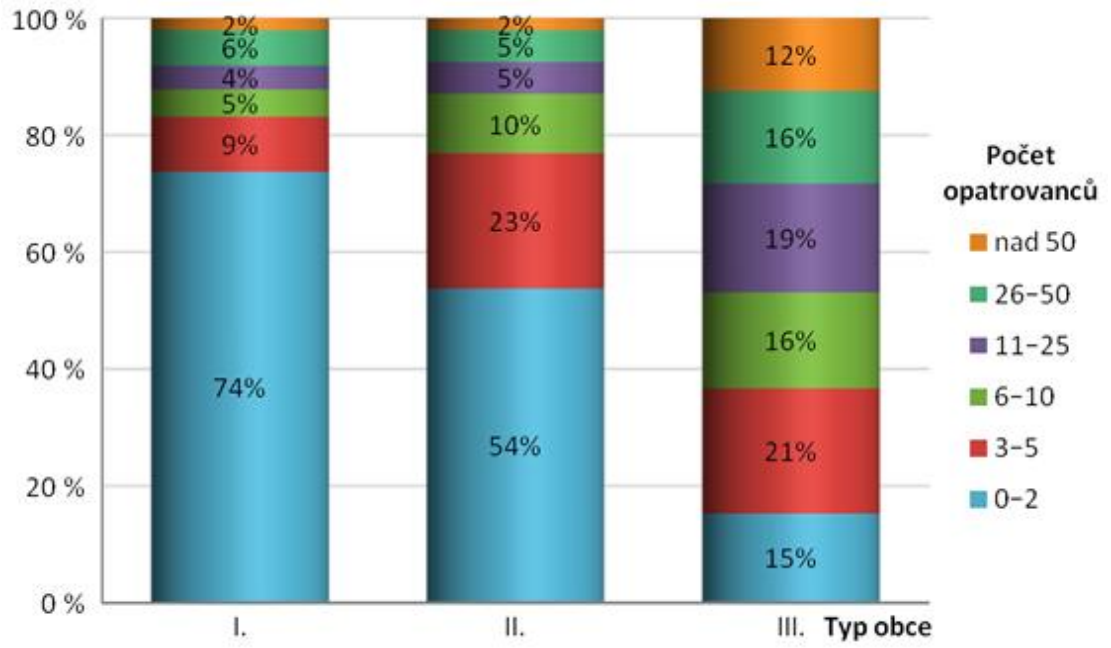
Obce III. typu jsou označovány za tzv. obce s rozšířenou působností, které mají, na rozdíl od obce II. typu, ve své gesci vydávání cestovních a občanských dokladů, řidičských průkazů nebo živnostenských oprávnění (Portál územního plánování, © 2018).

Oba typy obcí vidí největší nedostatky, stejně jako obce základního typu, v absenci poskytování státních finančních prostředků přímo na výkon veřejného opatrovnictví, nikoli jako součást příspěvku na přenesenou působnost a nedostatku personálních kapacit na výkon veřejného opatrovnictví. Obce také vidí problém v nedostatku kvalifikovaných pracovníků, kdy je nutné tuto personální agentu posílit, z důvodu vyšší časové náročnosti a trpělivosti při práci s opatrovanci.

Veřejný opatrovník by měl po shodě a domluvě s opatrovance právně jednat jen v oblastech, ve kterých soud svým rozhodnutím stanovil, že není opatrovanec schopen jednat samostatně. Měl by hájit práva a usilovat o ochranu jeho zájmů s ohledem na přání opatrovance, případně vytvářet vhodné podmínky pro uskutečnění dalšího právního jednání. Veřejný opatrovník by měl usilovat také o to, aby opatření z jeho strany byla pro opatrovance co nejméně omezující a napomáhající opatrovanci zlepšovat jeho životní situaci a jednání (MVCR, 2016).

Konkrétní počet opatrovanců v jednotlivých typech obcí zobrazuje graf číslo 2, který byl zpracován ku příležitosti 45. dne malých obcí uskutečněného začátkem roku 2016. Hovořila zde náměstkyně ministra vnitra pro veřejnou správu a legislativu Jana Vildumetzová, která poukazovala na řadu problémů právě v souvislosti s veřejným opatrovnictvím. Podle dotazníkové šetření, které provedlo Ministerstvo vnitra, vykonávalo v roce 2016 funkci veřejného opatrovníka celkem 1283 obcí. Z toho vykázalo 78 % obcí prvního typu počet opatrovanců menší než 3, nicméně jsou i 2 % obcí I. a II. stupně, které vykonávají veřejné opatrovnictví pro více než 50 opatrovaných, což je také patrné z grafu níže (Deník veřejné správy, 2016).

Graf 2: Počet opatrovaných v jednotlivých typech obcí




Zdroj: Deník veřejné správy, 2016

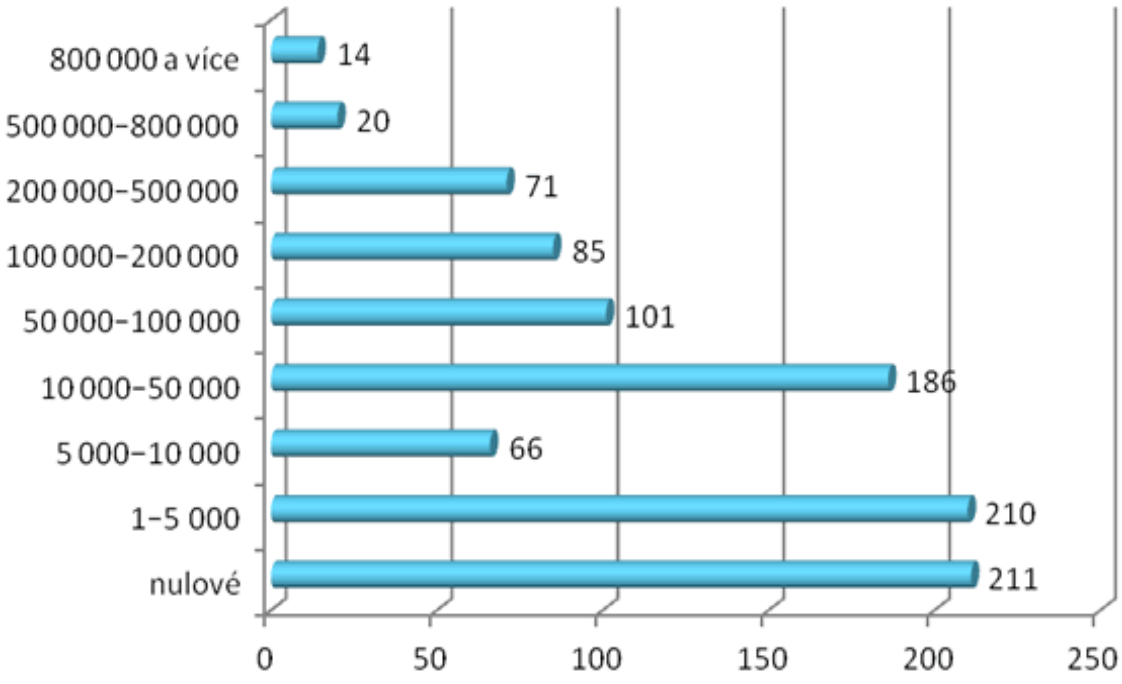
## 4.2. Financování veřejného opatrovnictví

Základním problémem veřejného opatrovnictví v České republice je dlouhotrvající kompetenční spor mezi ministerstvy (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních

věci a Ministerstvo spravedlnosti) o financování veřejného opatrovnictví. Tato skutečnost má za následek, že institut veřejného opatrovnictví není dosud upraven v žádném konkrétním právním předpisu, který by stanovoval kompetenci daného rezortu a upravoval oblast veřejného opatrovnictví (Schlesinger, 2016).

Ministerstvo vnitra již delší dobu usiluje o získání relevantních dat v oblasti veřejného opatrovnictví, které souvisí právě s náklady obcí. Proto začátkem roku 2016 provedlo dotazníkové šetření, které bylo určeno obcím vykonávajícím funkci veřejného opatrovníka. Do výzkumu se zapojilo celkem 964 obcí. Z nich 211 obcí uvedlo, že v souvislosti s výkonem veřejného opatrovnictví mají nulové náklady. Naopak 14 obcí uvedlo, že náklady na činnost veřejného opatrovníka dosahují 800 tisíc korun. Celou situaci dokresluje graf číslo 3 níže (Odbory.info, 2016).

Graf 3: Celkové náklady obcí spojené s výkonem veřejného opatrovnictví




Zdroj: Deník veřejné správy, 2016

Náklady obcí na výkon opatrovnictví lze rozdělit na dvě skupiny:

**Náklady na výkon opatrovnictví** – do této složky řadíme náklady na plat zaměstnanců obce, cestovní náklady, právní pomoc a náklady na telefon a korespondenci.

**Náklady na sociální pomoc opatrovancům** – náklady na ubytování, stravu a ošacení. Jedná se o náklady pro opatrovance, kteří nemají dostatek vlastních prostředků (Svaz měst a obcí České republiky, 2013).

Stejně jako v roce 2018 bude financování veřejného opatrovnictví v roce 2019 probíhat formou příspěvku na přenesenou působnost, která bude zahrnuta do prostředků vyčleněných ze státního rozpočtu na financování přenesené působnosti výkonu státní správy.

Půjde o paušální platbu na jednoho opatrovance, kdy obce jako veřejní opatrovníci obdrží násobek paušální platby na jednoho opatrovance podle jejich faktického počtu k rozhodnému dni, kterým je pro rok 2019 31. březen 2018.

Výše paušální platby je pro rok 2019 stanovena na 29 000 Kč na jednoho opatrovance za rok.

Přestože nelze fakticky zkontrolovat využití příspěvku na výkon veřejného opatrovnictví podle § 62 zákona o obcích, jelikož je součástí příspěvku na výkon státní správy, doporučuje Ministerstvo vnitra obcím, aby finanční prostředky byly využity primárně na výkon veřejného opatrovnictví, a nikoliv jiným způsobem (Schlesinger, 2016).

K možným námitkám, že menší obce nedisponují vlastními personálními kapacitami, případně ekonomickými zdroji potřebnými pro výkon funkce veřejného opatrovníka, Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3962/2016 uvádí: *„Je povinností státu poskytnout obci, která je rozhodnutím soudu ustanovena opatrovníkem, takové finanční zajištění, aby měla dostatečné materiální a personální kapacity opatrovnickou funkci řádně vykonávat. Náklady, které stát obci jako veřejnému opatrovníkovi hradí, by měly odpovídat reálným nákladům obce, které se přímo váží na povinnosti opatrovníka vůči opatrovanci podle občanského zákoníku. Má-li obec více než jednoho opatrovance, náklady na výkon funkce se logicky násobí.“*

## 4.3. Postup při ustanovení obce do funkce veřejného opatrovníka

Pokud je obec ustanovena opatrovníkem osobě omezené ve svéprávnosti nebo i bez omezení, je třeba učinit konkrétní praktické kroky, které jsou předpokladem pro řádné zvládnutí celé agendy veřejného opatrovníka

První fáze praktického výkonu opatrovnictví, od okamžiku přechodu opatrovnictví na obec do úvodní zprávy opatrovnickému soudu, se nazývá tzv. přechod opatrovnictví, který zahrnuje:

**Založení spisové dokumentace**, která odráží samotný výkon veřejného opatrovnictví, tedy přehled základních informací o opatrovanci (datum narození, adresa trvalého pobytu, rodinní příslušníci, ošetřující lékaři a další), rozhodnutí soudu, listinu opatrovníka s výčtem oblastí, ve kterých je veřejný opatrovník oprávněn opatrovaného zastupovat, pověření konkrétního zaměstnance obce nebo odboru k výkonu funkce veřejného opatrovníka (Rittichová & kol, 2007).

Spisová dokumentace je označena spisovou značkou s označením oprávněné úřední osoby.

**Mapování situace opatrovance a zajištění jeho základních potřeb** – opatrovník musí kontaktovat opatrovance a zmapovat jeho životní situaci a základní potřeby. Důležité je zjistit:

- Kde opatrovanec bydlí, a zdali mu bydlení vyhovuje (dostupnost k lékaři, vztah k místu aj.);
- Jaké sociální služby využívá, popřípadě jaké by si přál využívat;
- Osobní historii opatrovance;
- Zdravotní stav opatrovance;
- Zájmy a koníčky opatrovance;
- Které doklady má opatrovanec u sebe a zkontrolovat jejich platnost;
- Příjmy opatrovance;
- Výdaje opatrovance;
- Závazky a pohledávky opatrovance;
- Přehled jmění opatrovance (Rittichová & kol, 2007).

Opatrovník by měl také zajistit dosílání pošty na opatrovance a předložit, na všech úřadech a institucích, kde je nebo bylo v jeho věci jednáno, list opatrovníka.

**Převzetí správy jmění opatrovance** – tato fáze navazuje na zmapování životní situace opatrovance a je zpravidla hlavní částí výkonu opatrovnictví podle § 461 o. z.

Opatrovník musí ihned po převzetí opatrovnictví zajistit kontrolu nad příjmy opatrovance, se kterými nemůže opatrovanec podle rozhodnutí soudu hospodařit, čímž se rozumí důchod, dávky nebo výplata (Rittichová & kol, 2007).

Opatrovník se, co nejdříve, dostaví do banky, kde má opatrovanec zřízený účet na své jméno. Po předložení listiny opatrovníka a pověření konkrétní osoby k výkonu opatrovnictví, banka zřídí dispoziční právo k účtu. Vždy je třeba zvážit nutnost zřízení dispozičního práva opatrovníka k účtu opatrovance podle znění rozsudku o omezení svéprávnosti.

Pokud nemá opatrovanec zřízen bankovní účet, pak je nutné účet ve spolupráci s opatrovancem zřídit a řádně ho spravovat (MVCR, 2016).

Důležitým časovým limitem pro opatrovníka je do dvou měsíců od svého jmenování vyhotovit soupis spravovaného majetku a doručit jej soudu, opatrovanci a opatrovnické radě.

Soupis spravovaného majetku slouží opatrovnickému soudu a opatrovnické radě jako výchozí bod pro udržení přehledu o výkonu správy jmění opatrovance v průběhu výkonu veřejného opatrovnictví a při jejím ukončení (Nový občanský zákoník, 2012).

## 4.4. Kontrola výkonu veřejného opatrovníka

Kontrolu výkonu funkce veřejného opatrovníka vykonává:

- Krajský soud;
- Soud, který rozhodoval o omezené svéprávnosti opatrovance;
- Veřejný ochránce práv;
- Opatrovnická rada (MVCR, 2016).

Činnost obce jako veřejného opatrovníka, která je přenesenou působností, podléhá dozoru a kontrole na základě zákona o obcích. Podle § 129 odst. 1 zákona o obcích kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí krajské úřady v přenesené působnosti.

Kontrolou se podle § 129 odstavce 3 písm. b) zákona o obcích, rozumí taková činnost orgánů krajských úřadů, při kterých se zjišťuje, zda orgány obcí dodržují zákony, jiné právní předpisy a v jejích mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Zákon o obcích ani občanský zákoník neobsahují žádná zvláštní pravidla pro kontrolu obcí jako veřejných opatrovníků ze strany krajských úřadů (Vedral, 2017).

Vedle krajského úřadu vykonává kontrolu činnosti veřejného opatrovníka také soud, který rozhodoval o omezení svéprávnosti opatrovance. Podle § 48 ZŘS soud dohlíží, zda opatrovník plní řádně své povinnosti a k tomu je oprávněn činit vhodná opatření. Předmětné ustanovení je záměrně velmi obecné, aby soudu poskytovalo co nejširší prostor. Jak uvádí Jirsa (2016), je dohled soudu *„soubor činností, které spočívají ve sbírání informací, v jejich třídění a rozboru a konečně, na základě provedené analýzy, v přijímání potřebných rozhodnutí. Tato rozhodnutí, resp. opatření soudu mohou mít celou řadu podob, od méně formálních žádostí, výzev, výstrah, pokynů a doporučení až po autoritativní rozhodnutí. Cílem je zajistit, aby opatrovník plnil veškeré své povinnosti – nejen ty při správě jmění – řádně a v souladu se zájmy opatrovance, a aby zájmy opatrovance nedoznaly újmy, pokud možno ani v důsledku neznalosti.“*

Podle § 463 o. z. soud odvolá opatrovníka v případě, že neplní své povinnosti a zároveň opatrovanci jmenuje opatrovníka nového. Otázkou ale je, jak by se tato změna dotkla samotné obce, protože způsobilost být veřejným opatrovníkem má obec, ve které má opatrovanec bydliště a zákonná úprava výslovně nepředpokládá, že by soud mohl přenést činnost veřejného opatrovníka na jinou obec, kde opatrovanec bydliště nemá (Vedral, 2017).

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění některé další zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím (sněmovní tisk číslo 992/0, část č. 1/4 VI) je k tomuto sporu uvedeno, že *„předmětem kontroly krajských úřadů není primárně opatrovanec, respektive konkrétní plnění povinností opatrovníka vůči němu, jak je tomu u soudního dohledu. U kontroly krajských úřadů je třeba akcentovat jinou perspektivu. Za dohlíženého je zde třeba primárně považovat obec a výkon opatrovnictví je kontrolován spíše obecně. Kontrolou se tedy zjišťuje, zda má obec k výkonu veřejného*

*opatrovnictví nastaveny vhodně své mechanismy, zda řádně eviduje svou činnost či zda obecně dobře komunikuje se soudem, potažmo s opatrovancem.“*

Stížnost nebo podnět na činnost či nečinnosti veřejného opatrovníka může být také poddána Kanceláři veřejného ochránce práv. K této možnosti došlo v souvislosti s náhledem na činnost veřejného opatrovníka jako na činnost vykonávanou v přenesené působnosti, jak stanovuje § 149b odst. 3 zákona o obcích, ale i usnesení Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 995/07 ze dne 10. 7. 2007 (MVCR, 2016).

Veřejný ochránce práv dle § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších právních předpisů, působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Kontrolu činnosti opatrovníka vykonává také opatrovnická rada dle § 472 - § 485 o. z. Podle § 479 opatrovnická rada na svém pravidelném zasedání projedná zprávu opatrovníka o jeho činnosti v záležitostech opatrovance, vyjadřuje se k soupisu jmění opatrovance a k vyúčtování jeho správy i k vyúčtování případné odměny opatrovníka za správu jmění.

Samotná existence opatrovnické rady, je důkazem toho, že jedinec nebo skupina osob má zájem na tom, aby byla práva, přání a vůle opatrovance naplňována v co největší možné míře (MVCR, 2016).

## 4.5. Zákon o veřejném opatrovnictví

V současné době neexistuje právní úprava, která by výkon veřejného opatrovnictví podrobněji specifikovala. Hlavním problémem je především skutečnost, že není definováno, co přesně patří mezi povinnosti a práva veřejného opatrovníka, a co konkrétně výkon institutu opatrovnictví obnáší. V mnoha případech tak opatrovníci vykonávají práci sociálních pracovníků (Prudíková & kol, 2015).

V roce 2013 a 2014 bylo pověřeno přípravou zákona o veřejném opatrovnictví Ministerstvo spravedlnosti. Návrh zákona o veřejném opatrovnictví byl dokonce předložen do tzv. připomínkového řízení, nicméně nakonec byl z projednávání stažen a veškeré práce na tomto zákoně úplně ustaly. Na speciální zákon také odkazuje ustanovení

§ 471 odst. 2 o. z.: *„Soud jmenuje opatrovníkem osobu, kterou navrhl opatrovanec. Není-li to možné, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovanci blízkou, která osvědčí o opatrovance dlouhodobý a vážný zájem a schopnost projevovat jej i do budoucna. Není-li možné ani to, jmenuje soud opatrovníkem jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem, nebo veřejného opatrovníka* ***podle jiného zákona****.“*

Na podzim roku 2015 se sešla pracovní skupina, kterou tvořilo Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Svaz měst a obcí, Sdružení místních samospráv, Kancelář veřejného ochránce práv a několik dalších nevládních organizací. Výsledkem spolupráce bylo metodické doporučení pro obce pod názvem *„Základní informace pro obce, jako veřejné opatrovníky“* (Tužilová, 2016). Smyslem metodiky je poskytnout obcím, které vykonávají institut veřejného opatrovnictví základní orientaci v jejich činnosti, upozornit na některá úskalí výkonů těchto činností a doporučit vhodný postup při některých životních situacích opatrovanců (MVCR, 2016).

Podle Juríčkové (2012) nemají veřejní opatrovníci v České republice vytvořené vhodné podmínky pro kvalitní výkon své funkce. V rámci zajištění kvality výkonu institutu veřejného opatrovnictví je potřebné zabezpečit adekvátní legislativní úpravu systému opatrovnictví na úrovni státu, zabezpečit metodicky a institucionálně výkon funkce veřejného opatrovnictví na úrovni krajů a na úrovni obcí k výkonu funkce veřejného opatrovníka přispět zejména systematickým vzděláváním veřejných opatrovníků. Dále pak na všech třech uvedených úrovních dbát o rozšíření znalostí laické i odborné veřejnosti o institutu opatrovnictví dospělých osob.

## 4.6. Komparace německého a českého systému opatrovnictví

Německý systém opatrovnictví doznal největšího rozvoje a změn po období nacismu (1933–1945), kdy docházelo k diskriminaci a páchání zločinů vůči osobám se zdravotním postižením.

Ústřední roli v systému opatrovnictví hraje opatrovnický soud, který je zodpovědný za veškerá rozhodnutí v souvislosti s opatrovancem a musí s opatrovancem udržovat osobní kontakt. Opatrovnická řízení jsou veřejná a konají se jak u soudu, tak v soukromých domech, nemocnicích a domovech důchodců.

V Německu může být opatrovníkem jmenován rodinný příslušník, dobrovolný profesionální opatrovník, kterým se myslí například právník nebo nezisková organizace a v neposlední řadě také veřejný opatrovník, stejně jako v České republice. Podle zákona musí každý opatrovník se svým opatrovancem udržovat osobní kontakt a spolupracovat s ním.

V Německu neexistuje, stejně jako v České republice, úplně zbavení svéprávnosti. Soud může jen částečně omezit schopnost člověka právně jednat, ale i v tomto případě je kladen velký důraz na systém podporovaného rozhodování. Ve většině případů jsou opatrovníci odpovědni za dohled nad lékařskou péčí poskytovanou opatrovanci a dále pak za hospodaření s financemi opatrovance, nicméně i přes tento fakt opatrovancům zůstává plná svéprávnost (Bedson, ©2018).

Pravomoc jmenovat opatrovníka má pouze soud, v Německu označován jako *Betreuungsgericht*.

Opatrovník může být jmenován osobě starší 18 let, která v důsledku duševní choroby nebo postižení není schopna spravovat své vlastní záležitosti. Stejně jako v České republice nemůže být opatrovník jmenován osobě proti její svobodné vůli a záleží pouze na samotném soudu, zdali k vůli opatrovance přihlédne a v jakém rozsahu.

V případě, že nastane situace, kdy byl opatrovanci ustanoven opatrovník proti jeho vůli, může se odvolat k soudu vyššího stupně tzv. *Landgericht*.

Hlavní rozdíl mezi oběma opatrovnickými systémy je dán dobou, na kterou může být opatrovník ustanoven. V České republice je tato doba stanovena nejdéle na tři roky a po uplynutí lhůty právní účinky rozhodnutí soudu zanikají. V Německu je doba, na kterou je opatrovník ustanoven, nejvýše sedm let. V krajním případě může být opatrovník stanoven i na dobu 6 měsíců.

Pokud dojde ke středu zájmu mezi opatrovníkem a jeho opatrovancem nebo opatrovník činí kroky, které nejsou uvedeny v rozhodnutí soudu, případně schváleny opatrovnickým soudem a opatrovanec s nimi nesouhlasí, může soud opatrovníka odvolat a nahradit jiným.

Opatrovníci se musí řídit třemi základními principy:

- **Princip potřebnosti** – opatrovník nečiní žádná rozhodnutí, která opatrovanec zvládá sám nebo s podporou rodiny;
- **Princip autonomie** – opatrovník by měl vést svůj vlastní život, aby mohl činit co nejvíce vlastních rozhodnutí;
- **Princip zachování práv** – žádná osoba nemůže být zbavena základních práv, včetně práva na manželství a volebního práva (Bedson, ©2018).

Opatrovníci jsou povinni předkládat soudu zprávy, které jsou následně přezkoumávány zaměstnanci soudu. Opatrovník také potřebuje schválení soudu pro všechna zvláštní rozhodnutí, včetně rozhodnutí o lékařském ošetření opatrovance.

Obecně platí, že podporu pro veřejné opatrovníky poskytuje opatrovnický soud a speciální úřad veřejného opatrovníka. Pro rodinné příslušníky a soukromé opatrovníky poskytují podporu a zajišťují poradenství neziskové advokátní organizace.

Ve většině případů jsou dospělí opatrovníci zbaveni povinnosti hradit soudní náklady. Pouze v případě, kdy opatrovanec disponuje peněžními prostředky, které přesahují 50 000 €, jsou povinni zaplatit roční soudní poplatek ve výši 500 €.

Příspěvek na výkon funkce opatrovníka pro opatrovance s omezenými příjmy je Ministerstvem spravedlnosti Německa stanoven ve výši 1848 € (Bedson, ©2018). V přepočtu na české koruny se jedná zhruba o částku 47 000 Kč.

V mnohém se Česká republika inspirovala právě v německém systému opatrovnictví. Hraje zde důležitou roli opatrovnický soud, který vydává rozhodnutí o omezení svéprávnosti jedince a následně schvaluje veškerá důležitá rozhodnutí a činnost opatrovníka. Stejně tak jako v České republice musí opatrovník předkládat zprávu opatrovnickému soudu.

Co v systému českého opatrovnictví chybí oproti tomu německému, je výše zmíněný úřad veřejného opatrovníka. Tento úřad by v České republice odstranil hlavní pochybnosti obcí při výkonu veřejného opatrovníka a poskytoval jim metodickou a administrativní podpory, kterou obce nepochybně potřebují.

# 5. Metodika

Cílem diplomové práce je rozebrat právní aspekty postavení obce v roli veřejného opatrovníka a na reálném případu z praxe přiblížit problematiku ustanovení obce do funkce veřejného opatrovníka, i přes její nesouhlas tuto funkci vykonávat. Dále pomocí kvantitativního šetření nalézt možnou alternativu financování veřejného opatrovnictví, která by byla ze strany obcí kladně přijímána.

Pro praktickou část byly stanoveny celkem tři následující hypotézy, které budou ověřovány pomocí dotazníkového šetření prováděného na 113 obcích vykonávající veřejné opatrovnictví v Jihočeském kraji.

Hypotéza 1: *„Obce vykonávající funkci veřejného opatrovníka v Jihočeském kraji jsou nespokojeny s aktuálním nastavením systému veřejného opatrovnictví.“*

Hypotéza 2: *„Více jak polovina obcí Jihočeského kraje by preferovala příspěvek na výkon veřejného opatrovnictví ve formě* účelové dotace.*“*

Hypotéza 3: *„Více jak polovina obcí vykonávající veřejného opatrovníka v Jihočeském kraji by upřednostňovala, aby o částce na výkon funkce veřejného opatrovníka rozhodoval opatrovnický soud.“*

V souvislosti s praktickou částí byly stanoveny také dvě výzkumné otázky, a to:

Jaký je aktuální systém financování veřejného opatrovnictví?

Jaké jsou možné alternativy financování veřejného opatrovnictví ke stávajícímu systému financování veřejného opatrovnictví a jaké přinášení výhody a nevýhody?

Důležitými informačními zdroji pro diplomovou práci je odborná literatura na straně jedné a legislativní zdroje související s problematikou na straně druhé – zejména zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

# 6. Praktická část

Praktická část vychází z části teoretické a bude rozdělena na dvě stěžejní části.

Cílem první části bude popsat reálný případ z praxe, který je zaměřen na problematiku veřejného opatrovnictví.

Druhá část bude zpracována na základě dotazníkového šetření mezi obcemi Jihočeského kraje, které vykonávají funkci veřejného opatrovníka. Jejím cílem bude popsat aktuální systém financování veřejného opatrovnictví, zjištění názoru obcí na toto financování a ověření, kterou z alternativ k financování veřejného opatrovnictví by obce kladně přijímaly.

## 6.1. Kazuistika

S ohledem na zmíněný teoretický rámec v první části této práce, je vhodné uvést příklad z praxe, který má mnoho aspektů spadajících do soukromoprávní roviny, nicméně pro účely mé diplomové práce se budeme zabývat převážně veřejnoprávní rovinou případu.

Případ se týká paní L. K. (dále jen posuzovaná), která se odvolala ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen odvolací soud) proti rozhodnutí Okresního soudu v Písku (dále jen soud prvního stupně), který v dřívějším rozhodnutí omezil její svéprávnost v konkrétních oblastech na **dobu 3 let**.

Jde o třetí rozhodnutí soudu prvního stupně, které se týkalo přezkumu rozhodnutí o omezení svéprávnosti posuzované k právním úkonům, protože předchozí rozsudky soudu prvního stupně byly zrušeny usnesením odvolacího soudu.

Soud prvního stupně vycházel ze zjištění, že paní L. K. trpí nevyléčitelnou duševní poruchou, kvůli které není schopna samostatně právně jednat a hájit své zájmy v oblastech níže:

1. Není způsobilá nakládat s majetkem, jehož cena přesahuje 700 Kč týdně;
2. není způsobilá nakládat s majetkem, jehož hodnota přesahuje 700 Kč a ve stejném rozsahu se zavazovat;
3. není způsobilá posoudit poskytnutí zdravotních služeb a důsledky jejich poskytnutí;

4. není způsobilá uzavírat žádné písemné smlouvy a smlouvy zavazující se k opakujícím se plněním, zejména úvěrové, leasingové, pojistné, smlouvy o zápůjčce a smlouvy poskytnutí bankovních produktů;
5. není způsobilá k právnímu jednání souvisejícímu s podáním žádosti o vymáhání dávek důchodového nebo nemocenského zabezpečení, dávek státní podpory, dávek systému pomoci v hmotné nouzi, dávek pro osoby se zdravotním postižením a příspěvku na péči;
6. není způsobilá uzavírat smlouvy o sociálních službách;
7. není způsobilá k zakládání, změně nebo rušení pracovněprávních vztahů;
8. není způsobilá k uzavírání, změně či výpovědi nájemních smluv;
9. není způsobilá k výkonu rodičovské odpovědnosti s výjimkou práva osobního styku se svými nezletilými dětmi;
10. není způsobilá k uzavření manželství;
11. není způsobilí jednat ve věcech osvojení, včetně udělení souhlasu k osvojení;
12. není způsobilá ke správě cizího majetku.

Soud se odkazoval na závěry znaleckého posudku, podle kterého dospěl k závěru, že bez omezení svéprávnosti by hrozila posuzované závažná újma. Podle § 55 o. z. lze přistoupit k omezení svéprávnosti člověka pouze tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření, jako je zastoupení členem domácnosti.

Ze znaleckého posudku vyplývá, že posuzovaná trpí vrozenou duševní poruchou, a to retardací v pásmu lehkém až středně těžkém, která činí posuzované problémy s úsudkem a abstraktním myšlením, i přesto, že si posuzovaná dokáže osvojit sociální návyky, které odpozoruje od ostatních. Paní L. K. působí navenek lépe, než tomu ve skutečnosti je, což je zapříčiněno právě naučeným reagováním. V případě, že by ale došlo k situaci, se kterou se ještě nesetkala, není možné předvídat její reakci.

Posuzovaná je omezeně zaměstnaná v chráněném prostředí na částečný úvazek, soběstačná při základních péči o vlastní osobu a schopna emocionálního vztahu ke svým dětem. Nedokáže však zajistit materiální stránku péče o dítě v souvislosti s nepředvídatelnými situacemi, přesto soud doporučil zachovat styk s jejím dítětem.

Z výpovědi svědků je patrné, že posuzovaná zvládne péči o děti a domácnost s pomocí své matky, která zprvu vykonávala opatrovníka jak posuzované, tak měla v péči její

nezletilé děti. Navíc všichni společně žijí v jednom bytě. V této souvislosti zde nastávala tzv. kolize zájmů mezi matkou a posuzovanou, kdy matka posuzované nebyla schopna ubránit své postavení. O tom, že není schopna čelit rozhodnutí posuzované a korigovat její chování svědčí i skutečnost, že s jejím vědomím posuzovaná uzavřela smlouvu o finanční výpůjčce na nákup osobního automobilu. Z vyjádření posuzované před soudem bylo patrné, že svoji matku vůbec nerespektuje a o každodenních záležitostech rozhoduje sama. Situaci dokresluje také fakt, že mezi matkou posuzované a samotnou posuzovanou nastávají neustálé konflikty a matka posuzované nechtěla funkci opatrovníka vykonávat. Na základě těchto skutečností rozhodl soud prvního stupně, že funkci opatrovníka bude vykonávat obec, ve které má posuzovaná bydliště, a to obec AB.

Proti rozhodnutí o omezení svéprávnosti se posuzovaná tedy odvolala. Měla dojem, že z provedeného dokazování, které probíhalo u soudu je patrné, že je schopna se postarat jak o sebe, tak o své děti, vést samostatně domácnost, uvařit a uklidit. Dodržuje veškeré doporučení lékařů a z vyjádření svědkyně vyplývá, že jsou její děti vždy čistě oblečeny a upraveny.

Proti rozhodnutí se odvolala také obec AB, která byla ustanovena do funkce veřejného opatrovníka a s tímto ustanovením nesouhlasí. Obec se ohradila skutečností, že nedisponuje dostatečným odborným personálem, který by veřejného opatrovníka mohl vykonávat. Poukazuje také na skutečnost, že posuzovaná je matkou nezletilého dítěte, které nemá doposud určeného otce. Vzhledem k tomu, že je posuzovaná omezena na svéprávnosti v oblasti výkonu rodičovské odpovědnosti, bude tuto odpovědnost vykonávat za posuzovanou L. K. starosta obce, který nemá v této oblasti žádnou praxi a ani odbornou způsobilost. Dále obec uváděla riziko, že pokud se budou množit konflikty mezi posuzovanou a její matkou, pak do nich bude obec vtahována z pozice opatrovníka. Obec AB měla dojem, že její jmenování přes její nesouhlas není na místě, neboť nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Obec lze jmenovat opatrovníkem bez jejího souhlasu jen na základě jiného zákona, nicméně tento zákon neexistuje. Poukazuje také na nesouhlas posuzované, aby byla obec jmenována jejím opatrovníkem.

Odvolací soud s ohledem na výše zmíněném dospěl k závěru, že je nutné rozhodnutí soudu prvního stupně změnit. Vydáním svého rozhodnutí vycházel především ze skutkových závěrů, které vyšetřil soud prvního stupně.

Odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně a omezil svéprávnost paní L. K. následovně:

1. není způsobilá nakládat s majetkem, jehož hodnota převyšuje částku 9 500 Kč měsíčně (což je důchod posuzované);
2. není způsobilá spravovat cizí majetek;
3. není způsobilá brát na sebe závazky ze smluv;
4. není způsobilá posoudit poskytnutí zdravotních služeb a zásah do osobní integrity;
5. není způsobilá k právnímu jednání ve věcech sociálního, důchodového a nemocenského zabezpečení;
6. není způsobilá uzavírat smlouvy o sociálních službách;
7. není způsobilá zavírat smlouvy o nájmu, o změně a výpovědi nájemních vztahů;
8. není způsobilá jednat v pracovněprávních vztazích;
9. není způsobilí činit pořízení pro případ smrti;
10. není způsobilá se zříci dědického práva
11. není způsobilá odmítnout dědictví a vzdát se dědictví;
12. není způsobilá k výkonu rodičovské odpovědnosti s výjimkou práva a povinnosti na osobní styk a péči o nezletilé děti;
13. není způsobilá k osvojení dítěte a dítě osvojit;
14. není způsobilá určit otcovství a popřít otcovství;
15. není způsobilá uzavřít manželství;
16. není způsobilá udělit plnou moc k zastupování své osoby, a to vše na **dobu 5 let**.

Co se týče odvolání obce AB, odvolací soud ho zamítl.

Podle § 471 odst. 3 o. z. má způsobilost být veřejných opatrovníkem obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu. Jmenování veřejného opatrovníka podle jiného zákona není vázáno na jeho souhlas.

Při rozhodování o opatrovníkovi podle § 62 o. z. přihlédne soud k přáním opatrovance, k jeho potřebě i k podnětům osob opatrovanci blízkých, sledují-li jeho prospěch, a dbá, aby výběrem opatrovníka nezaložil nedůvěru opatrovance k opatrovníkovi. Z fyzických osob z blízkosti posuzované přichází v úvahu pouze její matka, která ale svoje rozhodnutí o výkonu funkce opatrovníka opakovaně měnila, a to bez bližšího odůvodnění. Odvolací soud měl tak za to, že nedokáže zajistit dostatečnou ochranu práv posuzované. Dokladem

této skutečnosti je již zmíněné uzavření smlouvy o finanční půjčce na nákup osobního automobilu a vznik možné kolize zájmů mezi posuzovanou a její matkou. Je tedy na místě ustanovit do funkce opatrovníka obec, ve které se posuzovaná fakticky zdržuje, a to obec AB.

Námitka obce AB, že není odborně, personálně a finančně způsobilá k výkonu veřejného opatrovníka, byla ze strany odvolacího soudu označena za nedůvodnou, protože s ohledem na dřívější rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3962/2016 je povinností státu poskytnou obci ustanovenou do funkce veřejného opatrovníka finanční zajištění, aby měla dostatečné materiální a personální kapacity k výkonu této funkce. Částka poskytována obci na jednoho opatrovníka je pro rok 2019 stanovena ve výši 29 000 Kč.

Osobně si myslím, že odvolání obce není morálně ani legitimně opodstatněné, jelikož z § 2 odst. 2 zákona o obcích vyplývá, že obec pečuje o všestranný rozvoj obce a o potřeby svých občanů. V tomto případě se domnívám, že právě výkon veřejného opatrovnictví je péče o potřeby svého občana, který nemá žádné příbuzné nebo nebyla nalezena vhodná soukromá osoba, která by měla veřejného opatrovníka dotyčnému vykonávat.

Můj argument může podpořit také § 35 zákona o obcích, který uvádí, že do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejich občanů.

Na obranu obcí je nutné dodat, že výkon funkce veřejného opatrovníka je natolik složitý a rozsáhlý, že jeho vykonávání může vést k neochotě obcí tento institut vykonávat. Samotný pracovník, který vykonává funkci veřejného opatrovníka, musí být opatrovanci v jakékoli situaci k dispozici a není tak brán zřetel na to, zdali je právě v práci nebo je již po jeho pracovní době.

## 6.2. Problematika příspěvku na výkon přenesené působnosti

V současné době neexistuje optimálně nastavený systém financování veřejného opatrovnictví, který by umožňoval obcím efektivně vykonávat funkci této agendy. Systém financování veřejného opatrovnictví je aktuálně nastaven tak, že je obcím, které vykonávají funkci veřejného opatrovnictví poskytována částka 29 000 Kč na jednoho opatrovance.

Stávající nastavení financování veřejného opatrovnictví, podle mého názoru není optimální, jelikož neumožňuje zohlednit jednotlivým obcím skutečnou výši nákladů, které vynakládají v souvislosti s výkonem tohoto institutu.

Výše nákladů se liší nejen po stránce materiální, ale i v míře podpory, kterou je potřeba poskytnout k ochraně práv a zájmů každého opatrovance (Sněmovní tisk, 2016).

Výhodou aktuálního systému financování je jeho finanční nenáročnost a jednoduchost, která spočívá ve skutečnosti, že se příspěvek nijak nevyúčtovává a nesleduje jeho použití. Obce tak nemusí vést doklady související s prokazatelností výdajů, které vynaložili. Poskytovatel příspěvku tak nemusí vytvářet zvláštní administrativní útvar, který by dané výdaje kontroloval (Sněmovní tisk, 2016).

Obecně platí, že příspěvek na výkon přenesené působnosti, který zahrnuje i příspěvek na výkon veřejného opatrovnictví, má pouze doplňující charakter. To znamená, že stát pouze přispívá územním samosprávám na částečnou úhradu výdajů vznikajících při výkonu státní správy. Výdaji se v tomto případě rozumí hlavně mzdové a provozní výdaje, které jsou vázané na zaměstnance vykonávající státní správu. Stávající právní úprava ani nepředpokládá plnou náhradu nákladů související se státem svěřenou agendou veřejného opatrovnictví. Příspěvek se tak dá označit za neúčelovou dotaci, u které není sledován způsob čerpání. Obec tak *de facto* hradí náklady, které vzniknou nad částku 29 000 Kč ze svého rozpočtu (MVCR, 2011).

Systém financování příspěvku na výkon přenesené působnosti má jeden velký nedostatek. Tímto nedostatkem je skutečnost, že stát jako poskytovatel příspěvku neví, na jaké účely jsou prostředky v rámci tohoto příspěvku vynakládány. Příspěvek tak nemusí vždy být územními celky použit na účel, na který byl primárně poskytnut.

Naopak výhodou systému financování pomocí příspěvku na výkon přenesené působnosti obcemi je jeho personální a časová nenáročnost při rozdělování příspěvku. Financování přenesené působnosti prostřednictvím příspěvku je zavedeným systémem, který zaručuje samotnou stabilitu při výkonu státní správy v přenesené působnosti v obcích (MVCR, 2011).

## 6.3. Alternativy financování veřejného opatrovnictví

Vládní návrh zákona o veřejném opatrovnictví, kterým se mění některé zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, se začátkem roku 2017 nacházel v Poslanecké sněmovně pod sněmovním číslem ST č. 992 (Tužilová, 2017).

Cílem návrhu bylo legislativní řešení některých nedostatků v úpravě veřejného opatrovnictví, které se objevily v souvislosti s výkonem veřejného opatrovnictví obcemi v rámci přenesené působnosti (Krása, 2016).

Vládní návrh obsahoval také dvě možné alternativy financování veřejného opatrovnictví s jejich pozitivy, negativy a finanční náročností. První varianta pracovala s návrhem účelové dotace, kterou by vyplácel příslušný správní úřad a druhá varianta počítala s přiznáváním náhrad nákladů přímo opatrovnickými soudy.

Problematika financování veřejného opatrovnictví po dohodě s dotčenými resorty, jako je Ministerstvo financí a Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí, měla být řešena úpravou poskytování příspěvku na přenesenou působnost. Samotný příspěvek pak měl být upraven v rámci zákona o státním rozpočtu (Sněmovní tisk, 2016).

### 6.3.1. Varianta 1

Varianta 1 je zaměřena na změnu v podobě přeměny neúčelové dotace na dotaci účelovou. Prostředky na výkon funkce veřejného opatrovníka by byly přidělovány nejprve do kapitoly příslušného ústředního správního úřadu, který by posléze dotace administroval – rozhodoval o jejím přidělení a zajišťoval finanční vypořádání s obcemi, které by výkon veřejného opatrovníka vykonávaly.

K vyplácení a vyúčtování dotace by docházelo vždy v čtvrtletních zálohách, a to v měsíci lednu, březnu, červnu a září.

Tato varianta vyžaduje legislativní změnu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů a zákona 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších právních předpisů. V obou případech by musel být integrován do legislativy dotační titul.

Výhodou účelové dotace je její adresnost, čímž se rozumí, že nedochází k neodůvodněnému financování obcí, které veřejné opatrovnictví vůbec nevykonávají.

Finanční zdroje jsou rozdělovány skutečně pouze mezi obce – veřejné opatrovníky s předem stanoveným účelem, kterým je v tomto případě výkon veřejného opatrovnictví.

Naopak nevýhodou účelové dotace je její administrativní náročnost, která souvisí s mzdovými náklady na personální zajištění a vyúčtování dotace a nutnost kontroly použití dotace na předem stanovený účel. Dále pak dotace nemotivuje obce k vyšší hospodárnosti při plnění úkolů souvisejících s výkonem veřejného opatrovnictví (Sněmovní tisk, 2016).

### 6.3.2. Varianta 2

Podle varianty 2 by o příspěvku na náhradu nákladů spojených s veřejným opatrovnictvím rozhodoval příslušný opatrovnický soud. Náklady spojené s výkonem veřejného opatrovníka by byly obcím hrazeny zúčtovatelnou zálohou, která by byla vyplácena při převzetí funkce.

Výše zálohy se by se v tomto případě odvíjela od náročnosti případu, která by byla zvolena na základě metodiky k tomu vypracované. V průběhu roku by pak byla možná změna výše zálohy, ale pouze v odůvodněných případech.

Jednou ročně by opatrovnický soud prováděl vyúčtování oproti předloženým účetním dokladům. Výsledkem vyúčtování by mohlo dojít ke dvě situacím: vrácení finančních prostředků, které obec na výkon přenesené působnosti nevyužila nebo nebylo prokázáno jejich účelné vynaložení anebo zpětné proplacení nákladů vynaložených přes výši stanovené zálohy souvisejících s výkonem veřejného opatrovnictví.

Varianta předpokládá legislativní změnu zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších právních předpisů a změnu občanského zákoníku.

Výhodou této varianty je, že přiznaná záloha na výkon veřejného opatrovnictví by odrážela skutečně vynaložené náklady obce v nejvyšší možné míře, jelikož o výši zálohy by rozhodoval soud znalý konkrétního případu a míry samostatnosti opatrovance.

Naopak nevýhodou může být rozdílnost rozhodování v jednotlivých případech, neboť o nárocích souvisejících s výkonem přenesené působnosti by nebylo rozhodováno centrálně. V důsledku toho by mohla nastat situace, která by vedla k nespravedlivým rozdílům mezi obcemi.

Jako další nevýhodu můžeme zmínit přetížení soudů, protože podle informací Ministerstva spravedlnosti jsou v současné době personální stavy opatrovnických soudů poddimenzovány (Sněmovní tisk, 2016).

## 6.4. Kvantitativní výzkum

Výzkum probíhal na základě dotazníkové šetření, kdy byly dotazníky rozesílány skrze e-mailovou adresu na obce Jihočeského kraje, které vykonávají funkci veřejného opatrovníka.

Seznam těchto obcí je každoročně zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva vnitra, které provádí sběr dat o počtu opatrovanců pro obce České republiky.

Sběr dat mají v gesci samotné krajské úřady, které obce informují o sběru dat o počtu opatrovanců. Jednotlivé počty vyplňují obce do zaslané tabulky, kterou pak následně zasílají zpět příslušnému krajskému úřadu. Obec vyplňuje tabulku a postupuje ji krajskému úřadu i v případě, že žádného opatrovance ve své obci nemá.

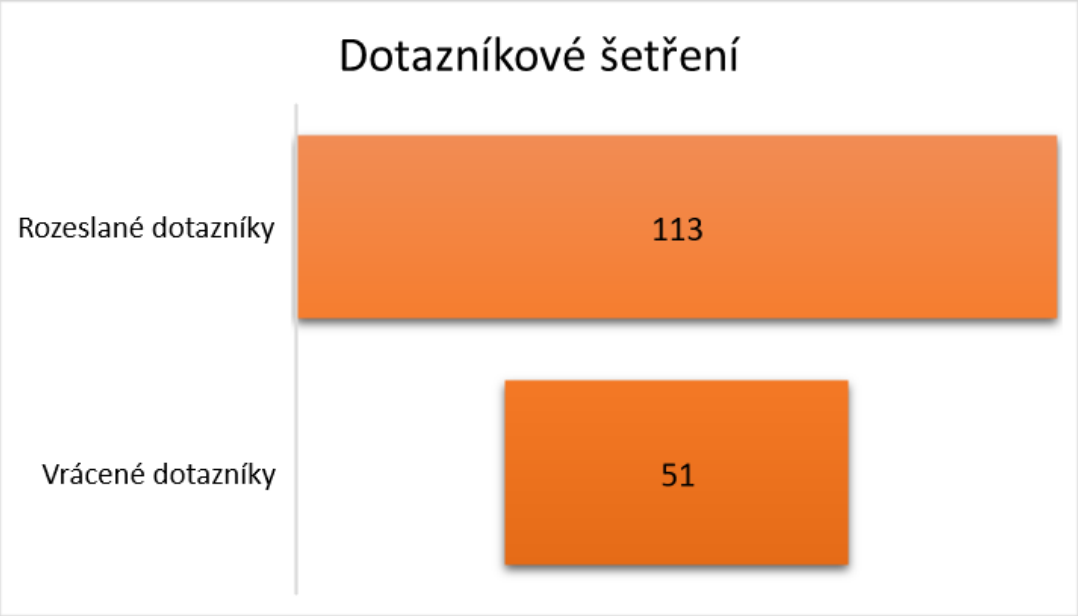
Rozhodným dnem pro odeslání vyplněné tabulky obcemi je vždy 31. 3. daného roku. Krajské úřady následně předávají seznamy obcí, které vykonávají funkci veřejného opatrovníka Ministerstvu vnitra.

Uzavření seznamu opatrovanců za jednotlivé kraje proběhlo pro rok 2019 k 18. 6. 2018, kdy po tomto datu nejsou přípustné žádné změny v obcemi a krajskými úřady verifikovaných seznamech. (MVCR: Harmonogram činností spojených se sběrem dat o počtu opatrovanců v obcích ČR, ©2019)

V Jihočeském kraji bylo pro rok 2019 zaevidováno 113 obcí, které vykonávají funkci veřejného opatrovnictví celkem 592 opatrovancům svěřených do jejich péče.

Z celkového počtu 113 obcí dopovědělo na dotazník 51 obcí. **Celková návratnost dotazníků** vyjádřená v procentech, je tak stanovena na **45,13 %.**

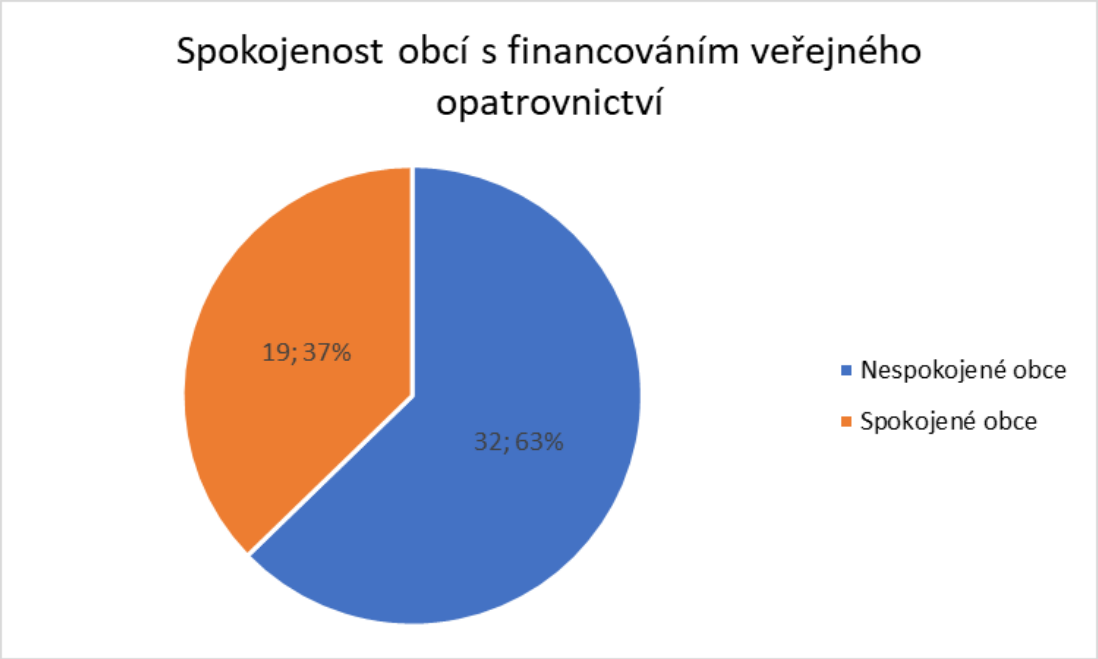
Graf 4: Dotazníkové šetření




Zdroj: Vlastní zpracování

Z dotazníkového šetření vyplývá, že obce zapojené do výzkumu nejsou spokojeny s nastaveným systémem financování veřejného opatrovnictví, což dokládá také graf číslo 5 níže. K tomuto grafu je však nutné dodat, že i když daná obec vyjádřila spokojenost s aktuální systémem financování veřejného opatrovnictví, je možné, že by jí více vyhovoval alternativní systém financování, ke kterému se mohla v dotazníku přiklonit.

Graf 5: Spokojenost obcí s financováním veřejného opatrovnictví



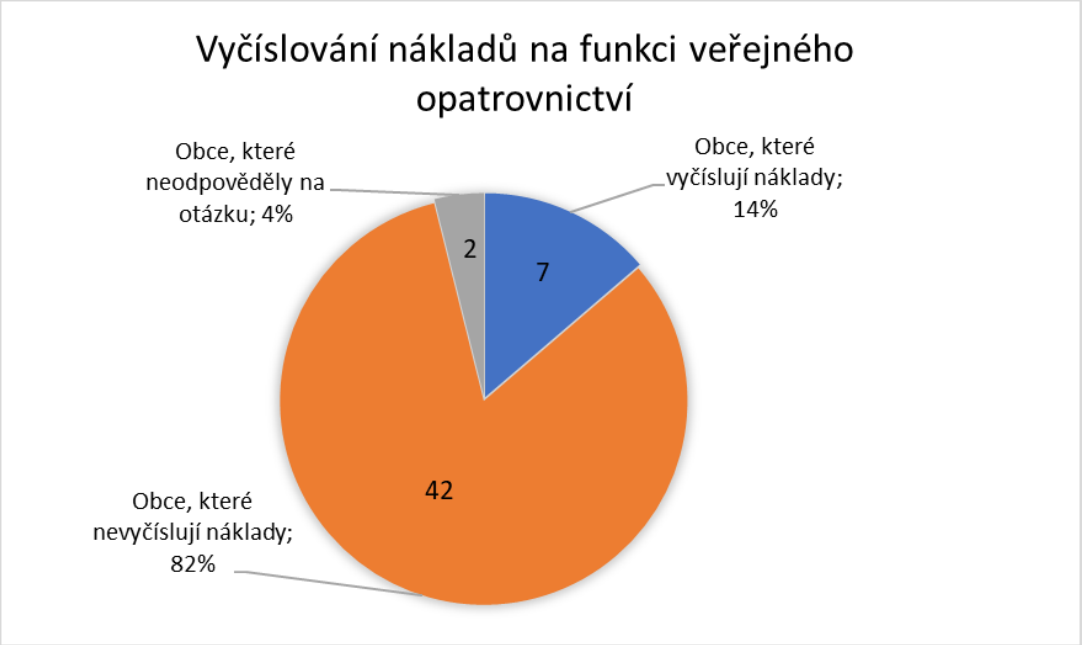

Zdroj: Vlastní zpracování

Z průzkumu vyplývá také fakt, že samotné obce nevyčíslují náklady spojené s výkonem funkce veřejného opatrovnictví, a to více jak ze tří čtvrtin. Domnívám se tak, že pokud obce nevyčíslují náklady na tuto funkci, není tak možné, aby tvrdily, že částka, kterou obdrží na jednoho opatrovance není dostatečná, jelikož nemají žádný platný doklad, kterým by tento fakt doložily.

Na druhou stranu je nutné dodat, že činnosti vykonávané u opatrovanců žijících samostatně se značně liší od výkonu opatrovnictví u klientů, kteří jsou umístěni v sociálním zařízení. Navíc, pokud je opatrovanec finančně zabezpečen, má bydliště a případně příbuzné v místě pobytu, je systém financování dostatečný. Pokud opatrovník musí dojíždět za opatrovancem do vzdálených míst, účastnit se soudních řízení anebo je opatrovanec zadlužen, vynaložená částka zejména na právní služby je mnohonásobně vyšší než částka poskytovaná státem.

**Hypotéza 1**: *„Obce vykonávající funkci veřejného opatrovníka v Jihočeském kraji jsou nespokojeny s aktuálním nastavením systému financování veřejného opatrovnictví.“* – byla **verifikována.**

Graf 6: Vyčíslování nákladů obcemi




Zdroj: Vlastní zpracování

Obecně lze říci, že obce se přiklánějí k druhé alternativě financování veřejného opatrovnictví, kdy by o náhradě nákladů spojených s veřejným opatrovnictvím rozhodoval příslušný opatrovnický soud tzv. zúčtovatelnou zálohou. Toto tvrzení dokládá také graf číslo 7 níže.

Graf 7: Alternativní způsob financování veřejného opatrovnictví

Zdroj: Vlastní zpracování

Obce shledávají výhody zúčtovatelné zálohy převážně ve spravedlivějším vyúčtování nákladů spojených s funkcí veřejného opatrovnictví, kdy by přidělené finanční prostředky odrážely skutečně vynaložené prostředky obcí během kalendářního roku. Dále by ale podle jejich názoru bylo jednodušší pro menší obce, které mají málo opatrovanců. Pro větší obce s více opatrovanci by to znamenalo naopak další administrativní zátěž v podobě složitých výkazů s následnými náklady.

Nevýhodu by podle obcí bylo přehlcení opatrovnických soudů a možná různá rozhodnutí ve stejných případech. Proto by bylo nutné zavést metodiku, která by s sebou nesla náklady na její zavedení. Navíc by se jednalo o další normu, kterou by museli zaměstnanci obcí, kteří vykonávají funkci veřejného opatrovníka, znát.

V případě druhé možnosti – financování veřejného opatrovnictví pomocí účelové dotace, se obce shodly, že výhodou této formy financování je její adresnost pouze obcím, které vykonávají funkci veřejného opatrovníka a také fakt, že pokud by byla obec ustanovena do funkce veřejného opatrovníka v průběhu kalendářního roku, mohla by finanční prostředky čerpat ještě v tomto roce.

Nevýhody byly na straně obcí shledány v administrativním zatížení, složitosti vyúčtování dotace a finanční nákladnosti metody.

**Hypotéza 2**: *„Více jak polovina obcí Jihočeského kraje by preferovala příspěvek na výkon veřejného opatrovnictví ve formě účelové dotace.“* – byla tak **zamítnuta**.

**Hypotéza 3**: *„Více jak polovina obcí vykonávající veřejného opatrovníka v Jihočeském kraji by upřednostňovala, aby o částce na výkon funkce veřejného opatrovníka rozhodoval opatrovnický soud.“* – byla **verifikována**.

# 7. Závěr

Cílem diplomové práce bylo rozebrat právní aspekty postavení obce v roli veřejného opatrovníka a na reálném příkladu z praxe přiblížit problematiku ustanovení obce do funkce veřejného opatrovníka. Dále pomocí kvantitativního šetření nalézt možnou alternativu financování veřejného opatrovnictví, která by byla ze strany obcí kladně přijímána.

Práce byla rozdělena na část praktickou a teoretickou. V teoretické části práce byly nastíněny základní pojmy, které se vztahují k opatrovnictví jako takovému, ale i k ústřednímu tématu této diplomové práce – veřejnému opatrovnictví. Základní pojmy v prvních kapitolách práce mají za cíl čtenáři usnadnit orientaci v celé problematice veřejného opatrovnictví. Teoretická část dále vysvětluje celý proces vzniku opatrovnictví, typy opatrovnictví a druhy opatrovníků. V neposlední řadě také popisuje postup při ustanovení opatrovníka v tzv. řízení o opatrovnictví, které vždy následuje po řízení o omezení svéprávnosti, ve kterém soud určí, v kterých oblastech bude opatrovanec omezen na svých právech. Druhá polovina teoretické části je zaměřena na termín veřejného opatrovnictví a jeho chybějící legislativní ukotvení, problematiku financování veřejného opatrovnictví a kontrolu tohoto institutu ze strany kompetentních orgánů státu.

Praktická část byla rozdělena na další dvě podčásti, a to reálný příklad z praxe, který souvisí s problematikou veřejného opatrovnictví a kvantitativní šetření.

Kazuistika se zabývala problematikou ustanovení obce AB do funkce veřejného opatrovníka proti její vůli. Proti tomuto rozhodnutí se obec odvolala, jelikož starosta obce, který by veřejného opatrovníka vykonával, měl za to, že obec nedisponuje dostatečným odborným a personálním vybavením a v neposlední řadě také finančními prostředky, aby funkci veřejného opatrovníka mohla vykonávat.

Obec AB byla toho názoru, že jmenování přes její nesouhlas není na místě, neboť obec lze jmenovat opatrovníkem bez jejího souhlasu jen na základě zákona, nicméně tento zákon doposud neexistuje. Přípravou zákona o veřejného opatrovnictví bylo pověřené Ministerstvo vnitra, které v roce 2013 předložilo vládní návrh zákona o veřejném opatrovnictví. Ačkoli byl zákon projednám a předložen do připomínkového řízení, práce na tomto zákoně nakonec ustaly a doposud nebyl žádný zákon v této oblasti přijat. V České republice navíc neexistuje ani úřad, na který by se veřejní opatrovníci obraceli

v případě svých pochybností nebo pro metodickou pomoc, jako je to v jiných zemí. Není dokonce ani učeno kompetentní ministerstvo, do jejíž působnosti by veřejné opatrovnictví spadalo.

Obec AB ve svém odvolání také poukazovala na fakt, že opatrovaná je matkou nezletilého dítěte, a jelikož je omezena na svéprávnosti v oblasti výkonu rodičovské odpovědnosti, bude tuto odpovědnost vykonávat starosta obce, který nemá v této oblasti žádnou praxi a ani odbornou způsobilost. S ohledem na množící se konflikty mezi opatrovankyní a její matkou měla obec obavy, že bude vtahována do těchto sporů ze strany veřejného opatrovníka.

Výsledkem rozhodnutí odvolacího soudu bylo zamítnutí odvolání obce AB, jelikož její argument související s nedostatečnou odbornou, personální a finanční způsobilostí k výkonu veřejného opatrovníka, byl ze strany odvolacího soudu označena za nedůvodný, protože s ohledem na dřívější rozhodnutí Ústavního soudu, je povinností státu poskytnou obci, která vykonává funkci veřejného opatrovníka finanční zajištění, aby disponovala dostatečnou materiální a personální kapacitou k výkonu této funkce.

Podle občanského zákoníku a zákona o obcích, které aktuálně legislativně ukotvují veřejné opatrovnictví se má za to, že veřejné opatrovnictví má být posledním útočištěm osoby, která je omezena na svých právech a nebyla nalezena žádná jiná vhodná osoba z okruhu jejích blízkých, která by mohl opatrovníka vykonávat.

Pro druhou polovinu praktické části byly stanoveny celkem tři hypotézy, které byly ověřovány pomocí dotazníkového šetření mezi 113 obcemi Jihočeského kraje, které vykonávají funkci veřejného opatrovníka.

První hypotéza se vztahovala ke zjištění, jestli obce, které vykonávají funkci veřejného opatrovníka jsou nespokojeny s aktuálním nastavením systému financování veřejného opatrovnictví. Ze samotného výzkumu vyplynulo, že obce, které se zúčastnily průzkumu nejsou spokojeny s výši částky, kterou obdrží každoročně na výkon veřejného opatrovnictví, a to více jak ze 63 %. První hypotézu tak můžeme považovat za pravdivou.

Cílem druhé a třetí hypotézy bylo ověřit, zdali se obce Jihočeského kraje vykonávající veřejného opatrovníka přiklánějí k alternativě financování ve formě účelové dotace nebo zúčtovatelné zálohy od opatrovnického soudu.

Z celkového počtu 51 obcí, které odpověděly na rozeslaný dotazník, se celkem 35 obcí (68,6 %) přiklonilo k alternativě financování skrze zúčtovatelnou zálohu poskytovanou přímo opatrovnickým soudem, který by měl konkrétní případ ve své kompetenci.

Obce shledávají nevýhody této alternativy převážně v přehlcení opatrovnických soudů, které by o záloze měly rozhodovat a v nákladech, které by s sebou neslo zavedení metodiky, podle které by opatrovnické soudy musely rozhodovat, aby nedocházelo k jiným rozhodnutím u stejných případů.

Druhá hypotéza, která vyjadřovala více jak poloviční preferenci příspěvku na výkon veřejného opatrovnictví ve formě účelové dotace byla, tak zamítnuta. Třetí hypotéza, která se přikláněla k alternativnímu financování, kdy by o částce na výkon veřejného opatrovníka rozhodoval sám opatrovnický soud byla tak verifikována.

Co se týče samotného přínosu diplomové práce, domnívám se, že problematika veřejného opatrovnictví je natolik složitá, že je zde potřeba nejen zákona, který by tento institut zakotvoval a dával mu řád, aby nedocházelo k odvolávání obcí, pokud jsou stanoveny do funkce veřejného opatrovníka proti své vůli, ale také přímé instituce, která by sloužila jako stěžejní orgán veřejného opatrovnictví a sloužila by tak jako metodická podpora pro obce ustanovené do této funkce. Metodika, která je určená pro obce veřejné opatrovníky, vytvořená Ministerstvem vnitra České republiky, obcím v jistém ohledu dostačuje a pomáhá, ale nemůže obsahovat všechny situace, do kterých by se mohly v souvislosti se svým opatrovancem dostat.

Aktuálně existuje nesoulad ve financování veřejného opatrovnictví u obcí, které mají ve svém katastru ústav sociální péče, který se dokáže o opatrovance kompletně postarat a veřejnému opatrovníkovi vznikají náklady pouze v souvislosti s jeho návštěvou, a mezi obcemi, které ústav nemají a musí vykonávat všechny činnosti sami. Náklady těchto obcí jsou v tomto případě vyšší než obcí, které umístí opatrovance do ústavu sociální péče.

Jelikož je částka 29 000 Kč, poskytována ze strany státu na výkon veřejného opatrovnictví, součástí příspěvku na výkon přenesené působnosti, není tak možné rozlišit, zdali byla skutečně vynaložena v souvislosti s výkonem veřejného opatrovnictví nebo na použita na jiný účel. Záleží tak pouze na vedení obce, zdali zlepší ohodnocení pracovníka, který vykonává funkci veřejného opatrovníka 24 hodin denně a vytvoří mu tak lepší podmínky pro jeho práci. Podle mého názoru je nutné, aby došlo ke změně systému

financování veřejného opatrovnictví, jelikož i když je všem obcím vykonávajícím veřejné opatrovnictví přiznaná stejná částka, vznikají rozdíly ve vynaložených nákladech mezi jednotlivými obcemi. Právě problematika financování, a neúplný legislativní rámec veřejného opatrovnictví mohou být jedny z hlavních příčin, proč obce nechtějí veřejné opatrovnictví vykonávat.

# 8. Summary

The aim of the thesis is to analyse legal aspects of the position of the municipality in the role of a public guardian and on a practical example introduce the issue of establishing a municipality as a public guardian.

Furthermore, using a quantitative survey to find a possible alternative of a financing public guardianship, which would be positively accepted by municipalities.

The thesis is divided into two parts – theoretical part and practical part.

The theoretical part is aimed at bringing the reader closer to the basic terms that are related to public guardianship, explains the process of limiting legal capacity and its brief history. The next part deals with the explanation of the term guardianship, its origin and types of guardianship. An integral part of this chapter is also the procedure of the guardianship. In the fourth chapter we come to the essence of this thesis, namely public guardianship, the role of the public guardian, the control of the executive of public guardianship and the financing of public guardianship.

When appointing a guardian, the guardianship court appoints the guardian the person proposed by the guardian himself. If this is not possible, the court appoints a guardian of the relative or person who shows a long-term and serious interest to the guardian. If the court does not find such a suitable person, a guardian must be appointed as a so-called public guardian, who means the municipality where the person is resident.

The execution of the public guardian falls within the delegated power of the municipality, which the state transfers to the municipalities. Contribution to the executive of public guardianship is part of the contribution to the executive of delegated powers and amounts of CZK 29,000 per a guardian.

The main problem in the executive of public guardianship is the actual contribution to the executive of public guardianship from the state. There is currently no optimally set up funding system that considers the actual costs incurred by the municipalities.

There are two possible alternatives to the current funding system. The first alternative is to change the amount provided, which is part of the contribution to the executive of delegated powers and its use is not controlled, to a block grant. The second alternative is

to pay for the costs associated with the executive of public guardianship through a billable deposit that would be paid by the guardianship court.

The practical part is divided into two parts. The first part describes a case from practice, which focuses on the issue of provisioning a municipality to the function of a public guardian. The second part is based on a questionnaire survey among municipalities of the South Bohemian Region, which practise the function of a public guardian and their satisfaction with the current setting of financing this function.

Three hypotheses were set for the practical part, which were verified by a questionnaire survey among 113 municipalities of the South Bohemian Region, which practise the function of a public guardian.

The first hypothesis verified whether municipalities that perform the function of a public guardian are dissatisfied with the current setting of the system of financing public guardianship. The research showed that the municipalities that participated in the survey are not satisfied with the amount they receive every year for the executive of public guardianship, more than 63 %. Thus, the first hypothesis can be considered as true.

The second and the third hypothesis verified whether the municipalities of the South Bohemian Region performing the public guardian support to alternative financing in the form of block grand or billable deposits from the guardianship court.

From the total of 51 municipalities participating in research, a total of 35 municipalities (68, 6 %) inclined to the alternative financing through a billable deposit provided directly by the guardianship court.

The second hypothesis, which expressed more than half of the preference for the contribution of public guardianship in the form of block grand, was rejected. The third hypothesis, which leaned towards alternative financing through a billable deposit from the guardianship court, was verified.

**Key words**: guardianship, public guardian, block grand, billable deposit, guardianship court

# 9. Přehled použité literatury


Legislativní dokumenty

Anonymizovaný případ z praxe

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších právních předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů

Důvodová zpráva k zákonu č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3962/2016 ze dne 25. 7. 2017

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

Sněmovní tisk č. 992/0 část č. 1/4 VI k návrhu zákona o změně zákonů v souvislosti s veřejným opatrovnictvím

Zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších právních předpisů

Knižní zdroje

Kincl, J., Skřejpek, M., & Urfus, V. (1997). *Římské právo* (Dot. 2. dopl. a přeprac. vyd. (C.H. Beck dot. 1. vyd.). Praha: C.H. Beck.

Marečková, J., & Matiaško, M. (2010). *Člověk s duševním postižením a jeho právní jednání: otázka opatrovnictví dospělých*. Praha: Linde.

Lavický, P. (2014). *Občanský zákoník: komentář* (1st ed.). Praha: C.H. Beck.

Juríčková, L., Ivanová, K., & Filka, J. (2014). *Opatrovnictví osob s duševní poruchou* (1st ed.). Praha: Grada.

Jirsa, J. (2016). *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář* (2.nd ed.). Praha: Wolters Kluwer.

Internetové zdroje

Epravo.cz: *Císařské nařízení ze dne 28.6.1916 řád o zbavené svéprávnosti* [Online]. (©2018). Retrieved September 16, 2018, from https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=776&Section=1&IdPara=1&ParaC=2

Veřejný ochránce práv: *Výkon opatrovnictví* [Online]. (2014). Retrieved October 01, 2018, from https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace/vykon-opatrovnictvi/

Reforma opatrovnictví [Online]. (©2018). Retrieved October 03, 2018, from http://www.reformaopatrovnictvi.cz/opatrovnictvi/typy-opatrovniku/

Portál územního plánování: *Správní uspořádání ČR* [Online]. (©2018). Retrieved November 24, 2018, from https://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp

Deník veřejné správy: *Veřejné opatrovnictví vyžaduje peníze* [Online]. (2006). Retrieved November 24, 2018, from http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6714562

Svaz měst a obcí České republiky: *Výsledky dotazníkového šetření k problematice veřejného opatrovnictví* [Online]. (2013). Retrieved November 24, 2018, from http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/vysledky-dotaznikoveho-setreni-k-problematice-verejneho-opatrovnictvi.aspx

Schlesinger, M. P. (2016). *Ministerstvo vnitra České republiky: Informace k financování veřejného opatrovnictví pro obce v roce 2017* [Online]. Retrieved November 24, 2018, from https://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-publikace.aspx

Odbory.info: *Veřejné opatrovnictví* [Online]. (2016). Retrieved November 24, 2018, from https://www.odbory.info/obsah/5/verejne-opatrovnictvi/15880

MVCR: *Základní informace pro obce jako veřejné opatrovníky* [Online]. (2016). Retrieved November 24, 2018, from https://www.mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx

MVCR: *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [Online]. (2011). Retrieved February 16, 2019, from https://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx

*MVCR: Harmonogram činností spojených se sběrem dat o počtu opatrovanců v obcích ČR [Online]. (©2019). Retrieved July 06, 2019, from https://www.mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx*

Krása, V. (2016). *Národní rada osob se zdravotním postižením ČR: Návrh zákona o veřejném opatrovnictví* [Online]. Retrieved February 16, 2019, from http://www.nrzp.cz/aktualne/informace-predsedy-nrzp-cr/1545-informace-c-50-2016-navrh-zakona-o-verejnem-opatrovnictvi.html

Tužilová, J. (2017). *Svaz měst a obcí České republiky: Veřejné opatrovnictví v roce 2017* [Online]. Retrieved February 16, 2019, from http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/verejne-opatrovnictvi-v-roce-2017.aspx

Doušová, J. (2014). *Právní prostor: Komentář k NOZ: § 55 - Omezení svéprávnosti* [Online]. Retrieved September 16, 2018, from https://www.pravniprostor.cz/clanky/rekodifikace/komentar-k-noz-55-omezeni-svepravnos

Rittichová, B., Machová, Z., Nosková, A., Durajová, Z., & Vrabcová, M. (2017). *Královehradecký kraj: Metodika veřejného opatrovnictví* [Online]. Retrieved November 25, 2018, from http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/krajsky-urad/socialni-oblast/verejne-opatrovnictvi/Metodika-verejneho-opatrovnictvi_final_13_2_2018.pdf

Tužilová, J. (2016). *Deník veřejné správy: Co čeká veřejné opatrovníky v roce 2016* [Online]. Retrieved November 28, 2018, from http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6712041

Prudíková, D., Smolíková, K., Hrubá, E., Plháková, K., & Skalický, S. (2015) *MPSV: Podkladový materiál k semináři pro soudce, soudní znalce a státní zástupce k problematice procesu změny a ustanovování opatrovnictví uživatelů služeb sociální péče* [Online]. Retrieved November 28, 2018, from https://www.mpsv.cz/files/clanky/15637/Podklady_pro_soudce_final.pdf

Bedson, L. (©2018). International Guardianship Network: *Guardianship Systems* [Online]. Retrieved December 30, 2018, from https://www.international-guardianship.com/guardianship.htm

Odborné články

Rittichová, M. B. (2017). *Polemika nad bydlištěm ve vztahu k veřejnému opatrovnictví zletilých osob nekončí ...* Právo A Rodina, 19(4), 12-14.

Juríčková, L., Ivanová, K., & Kliment, P. (2011). *Adult Guardianship System in the Czech Republic in Comparison with Selected European Union Countries*. Socilógia – Slovak Sociological Review, 43(3), 266-285.

Vedral, J. (2017). *Obce a veřejné opatrovnictví*. In: ASPI [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017(1), 1-4.

Akademické práce

Chalupská, M. L. (2016). *Svéprávnost a řízení o jejím posuzování* (Rigorózní práce). Praha.

Kapičková, K. (2017). *Obec jako veřejný opatrovník* (Diplomová práce). Praha.

Juríčková, L. (2012). *Opatrovnictví dospělých osob v České republice: (údaje o osobách zbavených způsobilosti nebo omezených ve způsobilosti k právním úkonům v Olomouckém a Moravskoslezském kraji a analýza výkonu funkce veřejného opatrovníka v těchto krajích)* (Disertační práce). Olomouc.

# 10. Seznam obrázků, tabulek a grafů

Obrázek 1: Schéma systému opatrovnictví.....17
Obrázek 2: Řízení opatrovnické.....22

Graf 1: Osoby vykonávající veřejné opatrovnictví na obcích .....27
Graf 2: Počet opatrovaných v jednotlivých typech obcí .....29
Graf 3: Celkové náklady obcí spojené s výkonem veřejného opatrovnictví .....30
Graf 4: Dotazníkové šetření.....49
Graf 5: Spokojenost obcí s financováním veřejného opatrovnictví.....50
Graf 6: Vyčíslování nákladů obcemi.....51
Graf 7: Alternativní způsob financování veřejného opatrovnictví.....52

# 11. Seznam použitých zkratek

ZŘS – zákon o zvláštních řízeních soudních

MVCR – Ministerstvo vnitra České republiky

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

m. s. – mezinárodní smlouva

sp. zn. – spisová značka

písm. – písmena

o. z. – občanský zákoník

# 12. Seznam příloh

Příloha 1: Dotazník pro obce .....67

# 13. Přílohy

Příloha 1: Dotazník pro obce

## Právní aspekty postavení obce v roli veřejného opatrovníka

Dobrý den,

jmenuji se Lucie Kašpárková a jsem studentka Ekonomické fakulty na Jihočeské univerzitě v Českých Budějovicích, oboru Strukturální politika EU a rozvoj venkova.

Ráda bych Vás touto cestou požádala o vyplnění dotazníku, který slouží jako podklad k vypracování praktické části mé diplomové práce.

Děkuji za Váš čas.

1. Název obce

Zadejte svoji odpověď.

2. Počet opatrovanců ve Vaší obci

Zadejte svoji odpověď.

3. Vyčíslujete náklady spojené s výkonem veřejného opatrovnictví ve Vaší obci?

- ANO
- NE

4. Jaký je Váš názor na stávající systém financování veřejného opatrovnictví?

Zadejte svoji odpověď.

5. Byl by z Vaší strany přijatelný ekonomický model financovaní veřejného opatrovnictví založený na účelové dotaci, která by byla poskytována příslušným správním úřadem, a která by byla zúčtována a vyplácena vždy v čtvrtletních zálohách?

- ANO
- NE

6. Nebo byste raději preferovali finanční systém, který by byl založen na úhradě nákladů spojených s výkonem veřejného financování na základě zúčtovatelné zálohy, kterou by poskytoval přímo opatrovnický soud jednou za rok?

- ANO
- NE

7. V čem shledáváte výhody/nevýhody účelové dotace oproti stávajícímu systému financování?

Zadejte svoji odpověď.

8. V čem shledáváte výhody/nevýhody zúčtovatelné zálohy poskytované opatrovnickým soudem 1x ročně.

Zadejte svoji odpověď.

Zdroj: Vlastní zpracování