

## **Vstupní analýza:**

### **1. Stručný popis předkladatele a partnerů a proč se předkladatel zajímá o toto téma**

Občanské sdružení INSTAND se zaměřuje na podporu transformace sociálních a jiných veřejných služeb v České republice s důrazem na propojení teorie a praxe. Zakládající členové Institutu se podíleli na vytváření Standardů kvality sociálních služeb a inspekčního systému sociálních služeb v České republice. Místem realizace projektu je Karlovarský kraj, kde předkladatel působí od roku 2006.

V současné době se klíčovou měrou ve spolupráci s krajem podílí na realizaci již druhého projektu zaměřeného na transformaci sociálních služeb v kraji a nastavení udržitelné a dostupné sítě těchto služeb. V obou projektech je hlavní náplní činnosti transformace velkokapacitních pobytových zařízení, poskytujících službu Domova pro osoby se zdravotním postižením (dále jen DOZP) zřizovaných krajem. V prvním projektu se podařilo připravit a zrealizovat odchod 29 uživatelů sociálních služeb z celkem čtyř vytipovaných zařízení sociálních služeb do obce, nebo do rodiny, kde je jim poskytována podpora alternativních služeb. V návazném projektu se bude realizovat přechod minimálně dalších 12 uživatelů sociálních služeb a navíc se prostřednictvím metody „case managementu“ věnuje pozornost i uživatelům, kteří mají podanou žádost do některého z krajem zřizovaných DOZP. Dalším krokem směrem k transformaci vytipovaných zařízení sociálních služeb je zpracovávání „transformačních plánů“ u dvou DOZP. V rámci obou projektů předkladatel realizoval a realizuje rozsáhlé vzdělávání a provedl podrobné ekonomické, sociologické a strategické analýzy v oblasti transformace sociálních služeb v Karlovarském kraji. Předkladatel má tedy detailní znalost prostředí a procesů probíhajících v prostředí sociálních služeb v Karlovarském kraji. Předkládaný projekt vznikl v důsledku konkrétních zkušeností získaných z realizace tohoto projektu i při dalších činnostech o. s. INSTAND. Ve všech oblastech projektových i vzdělávacích aktivit se předkladatel opakovaně setkával s problémy spojenými se současným systémem fungování opatrovnictví osob zcela zbavených způsobilosti k právním úkonům, nebo omezených ve způsobilosti k právním úkonům. Předkladatel vnímá aktivní řešení současné situace v této oblasti jako nezbytné a v důsledcích relevantní a prospěšné pro regiony v celé České republice. Předkladatel by rád v této vstupní analýze zdůraznil vazbu na transformační procesy, které se v současné době rozbíhají v české republice a také na připravované schválení nového občanského zákoníku, které nově upravuje problematiku opatrovnictví.

Tématem projektu je opatrovnictví a jeho alternativy. Je to téma, které propojuje sociální a právní prvky. Proto INSTAND oslovil ke spolupráci klíčové odborníky na právní stránku této problematiky jak v ČR (LLP), tak v Evropě (MDAC). Právní experti Ligy lidských práv se podíleli na přípravě nového návrhu občanského zákoníku v oblasti opatrovnictví a podpůrcovství, zároveň v praxi se věnují právnímu zastoupení osob se zdravotním postižením a zejména se zaměřují na otázku způsobilosti k právním úkonům. Kromě toho publikují v domácích a zahraničních odborných časopisech a přednášejí na domácím a mezinárodním fóru o problematice opatrovnictví. Z důvodu specifického know-how, které je v České republice ojedinělé a cílů projektu, je LLP českým partnerem předkladatele. LLP se přímo podílí na klíčových aktivitách projektu, zároveň poskytuje koordinátorovi projektu asistenci a součinnost, a to v rozsahu odpovídajícím zapojení LLP v rámci jednotlivých aktivit.

## 2. Otázka potřebnosti profesionalizace výkonu opatrovnictví a podpůrcovství pro osoby se zdravotním postižením

Dne 3. května 2008 vstoupila v platnost **Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením**.<sup>1</sup> Česká republika již úmluvu podepsala a vláda schválila návrh na její ratifikaci.<sup>2</sup> Vznik úmluvy je mj. reakcí na skutečnost, že v současné době tvoří osoby s postižením přibližně 10 % světové populace, přičemž 80 % z nich žije v rozvojových zemích.<sup>3</sup>

Problematice uplatňování způsobilosti k právním úkonům se věnuje článek 12 uvedené úmluvy. Podle tohoto ustanovení mají všechny osoby se zdravotním postižením právo na uznání jejich osoby jako subjektu práva a právo na způsobilost k právním úkonům ve všech oblastech života na rovnoprávném základě s ostatními. Smluvní strany úmluvy mají povinnost přijmout odpovídající opatření, která umožní osobám se zdravotním postižením přístup k asistenci, kterou mohou potřebovat pro uplatnění své způsobilosti k právním úkonům. Všechna taková opatření musí přitom poskytovat účinné záruky zamezující jejich zneužití. Mezi tyto záruky patří to, že daná opatření musí respektovat práva, vůli a preference dotčené osoby, zabraňovat konfliktu zájmů a nevytvářet prostor pro nežádoucí ovlivňování.<sup>4</sup>

Ustanovení čl. 12 úmluvy reflektuje změnu paradigmatu v přístupu k uplatňování způsobilosti k právním úkonům osob s mentálním či psychosociálním postižením. Místo „náhradního rozhodování“ je text ustanovení vystavěn na konceptu „podporovaného rozhodování“. Státy se na základě úmluvy zavazují zavést opatření, prostřednictvím kterých bude osobám se zdravotním postižením poskytována nezbytná podpora tak, aby mohly svou způsobilost k právním úkonům využívat.<sup>5</sup> Z úmluvy vyplývá závazek pro smluvní strany opustit tradiční koncept náhradního rozhodování a opatrovnictví ve prospěch přijetí systému podporovaného rozhodování ve formě různých alternativ k opatrovnictví.<sup>6</sup>

Jak je uvedeno výše, Česká republika se zavázala k plnění této mezinárodní úmluvy. Reforma opatrovnického systému souvisí úzce z probíhající transformací pobytočných sociálních služeb. Dlouhodobě je upozorňováno na existující vazbu mezi tradičním ústavním systémem poskytování sociálních služeb a plného zbavování způsobilosti k právním úkonům<sup>7</sup>. Změna paradigmatu jde nutně ruku v ruce s transformací systému poskytování služeb. K tématu zbavování způsobilosti k právním úkonům stejně jako právnímu vymezení podmínek opatrovnictví a fungování opatrovnictví v běžné praxi, je v České republice vedena diskuze minimálně od roku 2007, kdy vstoupil v platnost zákon

<sup>1</sup> Text Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je dostupný na adrese:

<http://www.ilp.cz/files/file/%C3%A4mluva%20o%20pr%C3%A1vech%20osob%20se%20zdravotn%C3%ADm%20posti%C5%BEen%C3%ADm.pdf>.

<sup>2</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 16. února 2009 č. 191 k návrhu na ratifikaci Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

<sup>3</sup> Srov. informace dostupné na <http://www.un.org/disabilities/>.

<sup>4</sup> K procesu přijetí čl. 12 ve stávajícím znění srovnej práci Dhanda, A.

Syracuse J. Int'l Law & Commerce, 34 (2007).

<sup>5</sup> Srov. Guernsey, K., Nicoli, M a Ninio, A.

, Světová banka 2007, s. 12, dostupné na <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Disability-DP/0712.pdf>.

<sup>6</sup> Pro podrobnější popis závazků vyplývajících z úmluvy viz Marečková, J.: *Platná právní úprava a návrh nového občanského zákoníku ve světle čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením*, Právní rozhledy, 3/2009, s. 86-94.

<sup>7</sup> Fiala, Ján. 2011. „*Ľudsko právne súvislosti opatrovnictva a inštitucionalizácie*.“ Transformace a deinstitucionalizace sociálních služeb. 28. 2. – 1. 3. 2011. Hradec Králové: Národní centrum podpory transformace sociálních služeb.

108/2006 Sb. o sociálních službách. Nadto v České republice byla usnesením vlády schválena *Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb*<sup>8</sup> Koncepce vychází z potřeby dodržování základních lidských práv a důstojnosti uživatelů služeb, zejména práva volby typu ubytování a jiných služeb. Začalo se zřetelně ukazovat, že zajištění opatrovnictví je v celkovém systému fungování zejména pobytových sociálních služeb jedním z prvků, které jsou překážkou začlenění lidí s mentálním postižením do komunity. Zbavení způsobilosti k právním úkonům je často mylně vysvětlováno jako plošný zákaz jakýchkoliv samostatných rozhodovacích aktivit uživatele v návaznosti na předpokládanou celkovou neschopnost rozhodování o všech aspektech svého života. Omezení způsobilosti k právním úkonům je pak většinou vymezováno pozitivně, tedy soud určuje pouze to, co uživatel v jakých oblastech smí rozhodovat (například měsíčně hospodařit s určitou omezenou částkou peněz) předpokládá se opět, že všechno ostatní nesmí, nebo není schopen. Tyto nástroje jsou v České republice navíc výrazně nadužívány.<sup>9</sup>

Zbavování způsobilosti k právním úkonům vycházející z předpokladu celkové a „bytotné“ nekompetence člověka takto zbaveného je prvek systému, který staví zejména na ústavním typu poskytování služeb a není slučitelné s integrací uživatele do komunity. Pokud je význam plného zbavení způsobilosti k právním úkonům dotažen do důsledků, nesmí si opatrovanec bez souhlasu opatrovníka samostatně koupit doslova ani rohlík. V praxi vede tento systém k bránění rozvoji kompetencí v samostatném rozhodování o svém životě a projevování svobodné vůle, což velkou překážkou sociálního začleňování. Uživatelé sociálních služeb ztrácejí motivaci pro svůj vlastní rozvoj a ztrácejí i perspektivu vlastního samostatného života<sup>10</sup>. Nemožnost se rozhodovat je demotivující. Uživatelé nemohou získávat zkušenosti a dovednosti, klesá jejich schopnost vstupovat na trh práce a prohlubuje se jejich celková závislost na okolí<sup>11</sup>. Při změně služby z DOZP na alternativní službu zajišťující podporu přímo v komunitě v běžném prostředí získává uživatel více podnětů a využívá přirozeně více možností, což má za následek rozvoj jeho kompetencí. Ukazuje se, že s odchodem z DOZP výrazně roste zaměstnanost uživatelů<sup>12</sup>. V Karlovarském kraji je do projektů zaměřených na transformaci pobytových sociálních služeb zapojeno všech 7 DOZP zřizovaných krajem. Projekt směřuje primárně k otázce profesionalizace výkonu opatrovnictví a podpory pro osoby se zdravotním postižením v Karlovarském kraji. Tuto otázku, ale nelze oddělit od problému zaměstnávání a tedy práva na práci a zároveň ani od kontextu transformace sociálních služeb. Základním východiskem postavení osob se zdravotním postižením je princip „nezávislého života“, který je zdůrazněn i v české legislativě, konkrétně v § 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Nezávislý způsob života souvisí s právem na práci, „které je důležité nejenom z hlediska ekonomické nezávislosti, ale i z důvodu sebehodnocení člověka s postižením. Sebehodnocení je základem zmocňujícího aspektu tohoto práva. Právo na práci je rovněž důležité z důvodu přijetí jinakosti okolím, tj. majoritní společnosti. Tento jev je zase základ posilujícího aspektu práva na práci. Obdobně je tomu v případech

---

<sup>8</sup> *Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti*, dostupná na [http://www.mpsv.cz/files/clanky/3858/Koncepce\\_podpory.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3858/Koncepce_podpory.pdf)

<sup>9</sup> Podle statistik bylo v České republice v červnu 2011 zcela zbaveno způsobilosti k právním úkonům 26520 osob a omezeno ve způsobilosti k právním úkonům dalších 5741 osob. Přitom ve Švédsku je to cca 4000 osob, což je v poměru celkové populaci v dané zemi sedmkrát méně, než je tomu v ČR. Zdroj: Ministerstvo vnitra, plus Fiala, Ján. 2011. „*Ľudsko právne súvislosti opatrovnictva a inštitucionalizácie*.“ Transformace a deinstitucionalizace sociálních služeb. 28. 2. – 1. 3. 2011. Hradec Králové: Národní centrum podpory transformace sociálních služeb.

<sup>10</sup> viz například Kořínková, Dana. *Úvod*. In. *Život do svých rukou*. QUIP. 2008, str. 5. – 15.

<sup>11</sup> srovnej Kořínková, Dana. *Ochrana práv a sociální začlenění uživatelů ústavních sociálních služeb a jejich překážky* *Právní analýza zkušeností z* , QUIP 2007, str. 2, dostupné z

<sup>12</sup> V případě projektu, který realizoval předkladatel v Karlovarském kraji, získalo práci 9 z 22 uživatelů, kteří odešli bydlet do nových bytů služeb do obcí v karlovarském kraji za podpory návazných sociálních.

práva na vzdělání, které je spojeno s právem na práci, protože vzdělání určuje možnosti pracovního uplatnění.“<sup>13</sup>

Opatrovnictví se těmito aspekty prolíná, jelikož opatrovníci jsou zákonní zástupci a de iure rozhodují za člověka pod opatrovnictvím. Opatrovníci rozhodují mimo jiné v případě zápisu do seznamu uchazečů o práci, v případě podpisu pracovní smlouvy a hmotní odpovědnosti, v případě výpovědi anebo dohody o ukončení pracovního poměru. Rovněž rozhodují o poskytování sociální služby a její podoby, o tom, zda člověk zůstane v residenční péči anebo se mu služba bude poskytovat v chráněném bydlení přirozené komunity. Proto je klíčové, aby opatrovník měl profesionální kompetence, znal práva a povinnosti opatrovníka i uživatelů sociálních služeb, nové principy výkonu opatrovnictví a podpory při rozhodování, měl k dispozici metodickou podporu a benefitoval ze standardů výkonu opatrovnictví a etického kodexu. V současné době v České republice ani jeden z těchto nástrojů neexistuje a cílem projektu je právě jejich vytvoření na základě zahraničních zkušeností.

## 2. 1 Veřejný opatrovník

Osobě omezené a zbavené způsobilosti k právním úkonům musí být ustanoven opatrovník, který rozhoduje za člověka, jehož způsobilost byla upravena. Opatrovníkem jsou ustanovovány osoby soukromé, zejména rodiče nebo obce, tzv. veřejný opatrovník. Obec nemá možnost opatrovnictví odmítnout a v praxi je většinou osob, a to zejména žijícím v ústavech sociální péče, ustanovena za opatrovníka právě obec. Obce se výkonu opatrovnictví často brání. Důvodů pro tento postoj existuje hned několik. Obce nemají na vedení opatrovnictví kapacity. Opatrovnictví vykonávají na malých obcích často sami starostové<sup>14</sup>, nebo v případě větších obcí pověření pracovníci na sociálním odboru. Tito pracovníci nejsou metodicky vedeni a nemají dostatek informací pro rozhodování, především proto, že nemají čas se věnovat zájmům a potřebám opatrovance<sup>15</sup>. Dalším problémem je, že neznají dostatečně svoje kompetence. V důsledku toho dochází často ke zbytečnému omezování opatrovanců. Předkladatel chce v kraji navrhnout a připravit model profesionálního opatrovnictví. Veřejné opatrovnictví tak bude vykonávat osoba kompetentní a dostatečně odborně školená v nových právních principech a přístupech. Profesionální opatrovník bude mít čas i kapacitu individuálně se věnovat situaci každého opatrovance. Omezování tak nahradí individualizovaná podpora.

## 3. Jaká je současná situace v České republice a v Karlovarském kraji?

Současný systém v České republice je vybudován na dvou právních institutech, zbavení a omezení způsobilosti k právním úkonům. Tyto instituty tzv. náhradního rozhodování ( ) mají své kořeny v římském právu. Formulace omezení a zbavení způsobilosti k právním úkonům zůstala od roku 1964 nedotčena. Ve světle mezinárodních zkušeností i praxe v oblasti lidských práv je úprava značně zastaralá a v rozporu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením (čl. 12)<sup>16</sup>. Jedním z hlavních bodů kritiky opatrovnických systémů je

<sup>13</sup> Matiaško, Mároš. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením a transformace sociální péče v České republice. Utrecht 2011. Dostupné z [www.mpsv.cz/files/clanky/10700/Analiza\\_CRPD.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10700/Analiza_CRPD.pdf).

<sup>14</sup> Např. V Kyselce vykonává starostka obce s 800 obyvateli opatrovnictví pro 18 osob s mentálním postižením (viz příloha č. 6).

<sup>15</sup> MDAC. *Opatrovnictví a lidská práva v České republice. Analýza právní úpravy a politiky v oblasti opatrovnictví*. MDAC. 2007, str. 64. Ukazatel 23 Opatrovník je povinen pravidelně navštěvovat dospělou osobu a radit se s ní.

<sup>16</sup> K výkladu čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením srov. Marečková, J. Platná právní úprava a návrh nového občanského zákoníku ve světle čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, *Právní rozhledy*, 2009, č. 3.

skutečnost, že neumožňují taková řešení, která by byla „šitá na míru“ potřebám osob s postižením. V mnoha zemích je možné jenom zcela zbavit člověka způsobilosti právně jednat, můžeme říci, že mu zůstanou buď všechna, nebo žádná práva. Taková konstrukce je nesmyslná, protože mnoho lidí se dokáže rozhodovat alespoň v některých otázkách, a to samostatně nebo třeba s adekvátní podporou.<sup>17</sup>

Právní úprava opatrovnickví prochází v posledních desetiletích v mnoha státech zásadními změnami a kopíruje tak celkovou změnu paradigmatu přístupu k lidem s postižením. Stěžejní část těchto reforem představují různé instituty, alternativy k tradičnímu autoritativnímu zasahování do způsobilosti právně jednat. Nefunkční a rigidní paternalismus tak v zájmu co nejméně invazivních zásahů do práv a svobod člověka ustupuje flexibilnějším a více inkluzivním nástrojům ochrany. Protiváhou náhradního rozhodování je koncepce **podporovaného rozhodování**. Koncepce podporovaného nebo asistovaného rozhodování ( ) se někdy označuje i jako interdependentní<sup>18</sup> rozhodování. Základy podporovaného rozhodování můžeme nalézt v právních rádech skandinávských států, zejména Norska a Švédska, kde zákony o opatrovnickví dospělých osob umožňují, aby byl člověku ustanoven „asistent“ ( ) nebo „obhájce“ ( ), a to v případě, že potřebuje pomoc například při správě svého majetku. Tyto instituty ale fungují tak, že nedochází k zásahu do právní osobnosti dospělého člověka, podporující osoba mu pouze asistuje při uplatňování osobních potřeb a zájmů.<sup>19</sup>

Velikým problémem současného praxe je, že chybí institucionální rámec profesionalizace výkonu opatrovnickví a výkonu podpory. Podporované rozhodování sice občanský zákoník neupravuje, nicméně v praxi se podpora běžně vyskytuje, a to zejména v rámci rodin a u těch poskytovatelů sociálních služeb, jejichž klienti nejsou omezeni anebo zbaveni způsobilosti k právním úkonům. je podporované rozhodování obsaženo ve vládním návrhu nového občanského zákoníku.

Z hlediska statistiky, nelze přesně určit, kolika osobám je poskytována de facto podpora, ale lze zjistit, kolik osob je zbavených, resp. omezených ve způsobilosti k právním úkonům. Ze statistik Ministerstva vnitra vyplývá, že v červnu 2011 bylo 25 975 osob zbavených způsobilosti k právním úkonům a 5 220 osob bylo ve způsobilosti k právním úkonům omezeno<sup>20</sup>. Přitom ve Švédsku je to cca 4000 osob, což je v poměru k celkové populaci v dané zemi sedmkrát méně, než je tomu v ČR.<sup>21</sup>

V roce 2011 schválila vláda návrh nového občanského zákoníku z dílny Ministerstva spravedlnosti. Vládní návrh občanského zákoníku radikálně mění zastaralý opatrovnický systém, zejména dochází k upuštění od institutu zbavení způsobilosti k právním úkonům a úplně nově je upraveno podporované rozhodování v podobě tzv. smlouvy o nápomoci. Zároveň je velmi důležité, že nový občanský zákoník pamatuje na potřebu profesionalizace výkonu opatrovnickví a podpůrcovství a přímo počítá s tím, že bude přijatý nový speciální zákon o opatrovnickví a podpůrcovství. Nicméně, doposud neexistují žádné analýzy možnosti profesionalizace opatrovnickví a podpůrcovství,

<sup>17</sup> Bartlett, P., Lewis, O., Thorold, O. . Leiden: Martinus Nijhoff, 2007, s. 157.

<sup>18</sup> Interdependentní je opakem slova independentní (nezávislý). Jedná se o nový pohled na rozhodování člověka v komplexním systému složitých vztahů a potřeb. Východiskem interdependentního přístupu k rozhodování je předpoklad, že každý člověk se rozhoduje v závislosti na radách, asistenci nebo očekávání jiných lidí, zejména svých blízkých nebo lidí představujících pro něj autoritu. Nezávislé (independent) rozhodování je v praxi iluzorní a spíše se uplatňuje rozhodování vzájemně závislé (interdependentní).

<sup>19</sup> Blankman (1997) in Gordon, R., M.

. Int'l J.L.& Psychiatry, Vol. 23, č. 1, s. 63.

<sup>20</sup> Zdroj Ministerstvo vnitra ČR

<sup>21</sup> Zdroj Ministerstvo vnitra ČR, a Fiala, Ján. 2011. „*Ľudsko právne súvislosti opatrovníctva a inštitucionalizácie.*“ Transformace a deinstitucionalizace sociálních služeb. 28. 2. – 1. 3. 2011. Hradec Králové: Národní centrum podpory transformace sociálních služeb.

neexistuje analýza zahraničních modelů a neexistuje ani etický kodex, metodika pro opatrovníky a podpůrce, ani standardy kvality. To veliký nedostatek, který má být překládaným projektem odstraněn.

Lze předpokládat, že probíhající transformační procesy i právní změny přinesou výrazné změny a úplně nové výzvy pro opatrovníky a nově i tzv. podpůrce (viz kapitola 2). Vzhledem k tomu, že se jedná o nové instituty, předkladatel vypracují analytické dokumenty právního a sociálního charakteru, které výrazně zjednoduší implementaci reformy systému opatrovnictví. Zároveň si předkladatel uvědomuje, že nová právní norma jednak nemusí být parlamentem ČR schválena, anebo nabude účinnosti minimálně v roce 2013, tudíž je nutné řešit i přechodné období. Proto, uvědomujíc si, že profesionalizace opatrovníků a podpůrců je klíčovou kvalitativní změnou v procesu transformace sociální péče, předkladatel dále vypracuje v první fázi projektu analytické dokumenty na podkladu občanského zákoníku z roku 1964 a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a dalších relevantních zákonů a podzákonných předpisů.

### 3. 1. Situace v Karlovarském kraji:

V Karlovarském kraji bylo k červnu roku 2011 celkem 1007 lidí zcela zbavených způsobilosti k právním úkonům a 214 lidí s omezenou způsobilostí k právním úkonům<sup>22</sup>. Projekt se specificky zaměřuje na cílovou skupinu osob s mentálním postižením. Zdůrazněna je vazba na procesy transformace pobytových sociálních služeb. Proto v analýze předkládáme údaje o osobách, kterých se probíhající procesy přímo dotýkají. Jsou to uživatelé Domovů pro osoby se zdravotním postižením, které zřizuje Karlovarský kraj, a které jsou zapojeny do projektů zaměřených na transformaci a dále pak osoby, které tato zařízení v minulých dvou letech už opustili a využívají jiné typy návazných služeb.

Jaká je situace týkající se způsobilosti k právním úkonům a opatrovnictví v zařízeních zřizovaných krajem je popsána v tabulce 1, situace ve vybraných návazných službách pak v tabulce 2:

**Tabulka 1**

Název DOZP	počet uživatelů	zcela zbavení ZPÚ	Omezení ve ZPÚ	ZPÚ	veřejný opatrovník	ústav opatrovníkem	rodina	v řízení	někdo jiný
Sokolík	34	33	1	0	16	0	0	0	0
Mnichov	70	61	4	5	14	12	0	0	0
Luby	35	32	1	2	9	4	0	0	0
Radošov	50	49	1	0	15	0	35	0	0
Mariánská	185	170	7	8	6	106	62	2	1
PATA	102	101	0	1	9	33	43	0	17
Kynšperk	9	2	1	6	0	0	3	0	0
<b>Celkem</b>	485	448	15	22	69	155	143	2	18
<b>Celkem %</b>		<b>92,37</b>	<b>3,09</b>	<b>4,54</b>	<b>14,23</b>	<b>31,96</b>	<b>29,48</b>	<b>0,41</b>	<b>3,71</b>

**Tabulka 2**

<sup>22</sup> Zdroj Ministerstvo vnitra ČR

Název návazné služby	počet uživatelů	zcela zbavení ZPÚ	Omezení ve ZPÚ	ZPÚ	veřejný opatrovník	ústav opatrovníkem	rodina	v řízení	někdo jiný
Dolmen	16	8	5	3	17	0	1	0	0
Rytmus	11	5	2	3	2	0	9	1	0
<b>Celkem</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Celkem %</b>		<b>48,15</b>	<b>25,93</b>	<b>22,22</b>	<b>70,37</b>	<b>0,00</b>	<b>37,04</b>	<b>3,70</b>	<b>0,00</b>

Záměrem projektu je podpořit vznik alternativ k stále převládající praxi plného zbavování způsobilosti k právním úkonům. O této praxi vypovídají i čísla uvedená v tabulkách 1 a 2. V krajských DOZP je zcela zbaveno způsobilosti k právním úkonům 92% osob. Z osob, které tato DOZP v minulých dvou letech opustili je to 48 %. Omezeno ve způsobilosti k právním úkonům je 3% osob v DOZP a 26 % osob, které využívají návazné služby. Zastoupení osob zcela způsobilých k právním úkonům je zhruba ve stejném poměru – 5 % osob v DOZP a 22 % osob v návazných službách. Zejména pro tuto cílovou skupinu chce předkladatel podpořit rozvoj alternativy v podobě podpůrcovství.

Celkem 88 osob s mentálním postižením z obou skupin (17 %) má veřejného opatrovníka obec. Předkladatel umístil do přílohy č. 6 vyjádření 3 obcí z Karlovarského kraje (Sokolov, Luby, Kyselka), které mají ve svém katastru umístěno DOZP a které písemně definovaly problematiku veřejného opatrovnictví ze své vlastní perspektivy a projeví zájem o zapojení do tohoto projektu a podporu plánovaným aktivitám. Předkladatel bude úzce spolupracovat s celkem 17 obcemi v kraji. Jedná se o obce, které mají ve svém katastru DOZP, plus všechny obce II. a III. typu. Problematiku výkonu veřejného opatrovnictví, jsme popsali již v kapitole 2 této analýzy.

Celkem 155 osob s mentálním postižením z DOZP má jako opatrovníka samotné zařízení. Opatrovnictví vykovávané poskytovatelem sociální služby nebo některým z jejích pracovníků je definováno jako střet zájmů uživatele služby se zájmy poskytovatele ve smyslu zákona 108/2006 Sb., o sociálních službách v platném znění. Hlavní alternativou je v současné praxi opět pouze veřejný opatrovník – místně příslušná obec. Zejména pro těchto celkem 243 osob (osob, které mají za opatrovníka DOZP a které mají veřejného opatrovníka) chce předkladatel vytvořit alternativu v podobě profesionálního opatrovnictví.

#### 4. Přenos know-how a inovativních nástrojů (cca ½ stránky až strana)

Projekt reaguje na v této analýze popsanou situaci následujícími kroky, které jsou podrobně popsány v textu projektu. Předkladatel přinese zahraniční know how, které zpracuje a připraví za podpory relevantních odborníků a zapojení všech relevantních aktérů podílejících se na výkonu praxe opatrovnictví, do podmínek specifického kontextu Karlovarského kraje. Předkladatel se přitom bude zaměřovat na alternativy a postupy, které nejvíce podporují samostatnost uživatele, rozvoj jeho kompetencí a jeho začlenění do běžné komunity<sup>23</sup>. Výstupy projektu budou aplikovatelné na podmínky celé ČR. Projekt se zaměřuje na vznik profesionálního opatrovníka, instituce poskytující individualizovanou kompetentní podporu vycházející z moderních mezinárodních principů a trendů, která bude alternativou a řešením kritizovaného modelu veřejného opatrovnictví vykonávaného obcí a podpoří proces transformace sociálních služeb i opatrovnického systému vycházející z připravovaného občanského zákoníku. Druhá klíčová linie projektu vede směrem k iniciaci a podpoře zavedení institutu podpůrcovství, jehož realizaci ve vazbě na Úmluvu o právech osob se

<sup>23</sup> MDAC. *Opatrovnictví a lidská práva v České republice. Analýza právní úpravy a politiky v oblasti opatrovnictví*. MDAC. 2007, str. 62. Ukazatel 21 - Opatrovník je povinen prosazovat zájem, prospěch a nezávislost osoby bez plné způsobilosti k právním úkonům a hledat nejméně omezující alternativy bydlení ve snaze, aby daná osoba mohla žít v komunitě.

zdravotním postižením připravuje i nový občanský zákoník. Předkladatel porovná zahraniční modely fungování opatrovnictví a podpůrcovství a podrobně formou zahraniční stáže prozkoumá dva modely. Stáže budou organizovány ve Švédsku a v Kanadské provincii Britská Kolumbie. Důvodem je ta skutečnost, že v obou zemích fungují moderní systémy profesionální podpory při rozhodování osob s duševním postižením, které zohledňují nové trendy v sociálních službách. Zároveň jsou tyto modely důležité i z toho hlediska, že z nich čerpal vládní návrh nového občanského zákoníku v části věnované právě podpoře osob se sníženou schopností rozhodovat se samostatně z důvodu duševní poruchy. V oblasti tzv. podporovaného rozhodování to byla zejména právní úprava v Britské Kolumbii, která se stala podkladem pro návrh právní úpravy tzv. smlouvy o nápomoci ve vládním návrhu nového občanského zákoníku. Z toho důvodu má předkladatel za to, že odborná stáž v Kanadě, s důrazem na praxi podporovaného rozhodování bude mít vysokou přidanou hodnotu pro Český systém opatrovnictví.

V dalším kroku bude připraven model fungování profesionálního opatrovnictví v Českém právním řádu. Současně vznikne metodika výkonu opatrovnictví, etického kodexu opatrovnictví a návrhů standardů kvality a metodika výkonu podpůrcovství a etického kodexu podpůrcovství. Dále vzniknou dva vzdělávací kurzy pro podpůrce a profesionální opatrovníky. V posledním roce realizace projektu budou pilotně vyzkoušeny jak profesionální opatrovnictví, tak profesionální metodická podpora pro podpůrce.

Předkladatel chce v projektu využít možnosti výzvy a podpořit vznik tematické sítě se zahraniční účastí. Realizace aktivit projektu bude probíhat v konzultačním procesu s relevantními aktéry. Vznikne tzv. konzultační skupina, která bude složena z realizátora projektu, jeho partnera a zástupců obcí, soudnictví a sociálních služeb. Na jednání této skupiny budou zváni další relevantní odborníci (soudní znalci, státní zástupci, psychiatři, pracovníci dalších odborů karlovarského kraje, zástupci ústředních orgánů státní zprávy – MPSV, MV, MS, poskytovatelé sociálních služeb apod.). Iničiati a fungování této skupiny bude garantovat a zaštiťovat kraj. Zástupce kraje bude stálým členem konzultační skupiny. Kraj má zájem zavést systém spolupráce relevantních subjektů a nastavit pevný systém komunikace, stejně jako podpořit rozvoj kvalitního systému opatrovníků a jeho alternativ. Zástupci konzultační skupiny se účastní zahraničních stáží.

Zapojení všech relevantních aktérů do konzultačního procesu při realizaci projektu podpoří účinnou implementaci zahraničního know – how a výrazně podpoří udržitelnost projektu. Tento postup zajistí, že inspirativní zahraniční zkušenost bude při aplikaci v praxi “ušita na míru” podmínkám kraje ve vazbě na probíhající procesy zkvalitňování sociálních služeb.

Klíčovou úlohu odborného konzultanta a zdroje know – how bude mít zahraniční partner.

## **5. Zahraniční partner**

Zahraničním partnerem předkladatele je v projektu Mental Disability Advocacy Center (MDAC) se sídlem v Budapešti. MDAC je mezinárodní nestátní organizací dlouhodobě se zabývající ochranou práv lidí s duševním a mentálním postižením. S MDAC spolupracuje velmi úzce český partner předkladatele, Liga lidských práv. Právníci MDAC mají zkušenosti se zastupováním konkrétních případů před mezinárodními institucemi a mají jedno z nejspecializovanějších know-how a zkušeností v rámci celé Evropy MDAC je v současnosti zapojeno do několika projektů týkajících se reformy opatrovnictví, transformace ústavů sociální péče a zaměstnávání lidí s duševním postižením. V současné době MDAC realizuje mezinárodní projekt zaměřený na problémy reformy opatrovnictví ve střední Evropě a zemích sdružených v Radě Evropy a na přenos a implementaci zahraničního know-how do těchto zemí. Projekt vedený MDAC byl podpořen britskou nadací Zennström Philanthropies a zahájen v roce 2010. Jedním z cílů projektu je sběr informací a know-how o systémech opatrovnictví v Evropě a na světě a jejich sdílení s neziskovými organizacemi.

## 6. Příklady zemí s dobrou praxí v oblasti opatrovnictví a podpůrcovství pro osoby se zdravotním postižením

### Švédsko

Tradiční systém opatrovnictví prošel ve Švédsku reformou v roce 1988. Instituty ochrany lidí s postižením upravuje tzv. „rodičovský zákon“ ( ), který rozeznává dvě formy asistence: rádce ( ) a správce (*förvaltare, trustee*). Nový zákon upravuje vedle práv osob s postižením i institut tzv. kontaktní osoby ( ) a osobního asistenta.<sup>24</sup>

**Rádce** ( ) ustanovuje soud, zejména na návrh člověka s postižením. Rádce může být soudem ustanoven bez souhlasu člověka jenom v případě, že není způsobilý svůj názor projevit. Člověk, kterému byl rádce ustanoven, není omezený ve způsobilosti k právnímu jednání a může se plně rozhodovat samostatně. Zásadně platí, že rádce jedná jenom se souhlasem člověka s postižením. S ohledem na každodenní záležitosti rádce nemusí mít jeho aktuální souhlas, protože se předpokládá, že ten vyplývá ze samotné podstaty jmenování rádce. Souhlas tak není třeba v případech, jako je např. platba nájemného nebo účtu za telefon. Rádce je více právním zástupcem člověka s postižením a organizátorem potřebné asistence než skutečným asistentem. V případě, že se jedná o důležité otázky, rádce se musí na řešení domluvit s člověkem s postižením, s jeho partnerem, druhem, družkou a jinými blízkými přáteli a příbuznými.

**Správce** (*förvaltare*) soud ustanoví jenom v případě, že jiné formy asistence nejsou dostatečné. Rozsah správcovství odpovídá potřebám člověka s postižením a může být omezen na konkrétní jednání (funkční test). V tomto rozsahu ztrácí člověk s postižením způsobilost k právnímu jednání, nikdy ale neztrácí právo volit a právo uzavřít sňatek. Člověk pod správcovstvím (*förvaltarskap*) může se souhlasem správce právně jednat i v rozsahu správcových kompetencí, může požádat rovněž o zrušení správcovství. Jinak správce jedná samostatně a rozhoduje namísto člověka s postižením.

Rádce i správce mají právo na náhradu odůvodněných nákladů a na odměnu. Odměna se odvíjí od rozsahu a povahy jejich mandátu. V zásadě hradí ročně náklady i odměnu člověk s postižením, ale v případě jeho špatné finanční situace tuto povinnost přebírá místní správní orgán. Kontrolu zajišťuje zvláštní úřad (*Överförmyndaren*), který kontroluje správy od rádců a správců, a to na začátku jejich jmenování, pak jejich pravidelné roční správy. Úřad může požadovat vysvětlení jejich činnosti. Pro určité právní jednání je vyžadován souhlas úřadu, např. v případě půjčky, investice finančních prostředků, smluv o prodeji a nájmu nemovitosti člověka s postižením apod.

### Kanada

Právní úpravy založené na principech podporovaného rozhodování lze nalézt ve Švédsku (srov. výše) nebo v některých kanadských provinciích (Britská Kolumbie, Manitoba, Severozápadní teritorium, Yukon, Ontário). V **Britské Kolumbii** se podporovaného rozhodování dotýkají dva relativně nové zákony z roku 1996, a to (AGA) a

(RAA) Podle těchto předpisů mohou lidé uzavřít dohodu o podporovaném rozhodování ( ) s jednou nebo více osobami. Zákon vyžaduje registraci podpůrců, aby byl zajištěn jejich oficiální status. Dohoda umožňuje, aby si člověk svobodně zvolil a zmocnil jednotlivce nebo více osob k asistenci, podpoře a jednání jeho jménem v případě, že již není způsobilý rozhodovat se samostatně. Člověk musí být schopen takovou dohodu uzavřít, tzn., že musí být schopen posoudit její povahu, smysl a důsledky.

V provincii **Manitoba** v zákoně je podporované rozhodování definované jako prostředek k dosažení sebeurčení, nezávislosti

<sup>24</sup> K reformě ve Švédsku a organizaci systému opatrovnictví blíže srov. zejména Herr, S. *Self-determination, Autonomy and Alternatives for guardianship* in Herr, S., Gostin, L., O., Koh, H., H. *The human rights of persons with intellectual disabilities*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 429.

a důstojnosti zranitelných osob - lidí s postižením. Právní úprava uznává, že lidé se často rozhodují s něčí podporou a že na to mají právo. Na místní úrovni funguje politika podporování a asistence podporujících sítí. Zákon **Severozadního teritoria** při testu způsobilosti zdůrazňuje roli asistence. V roce 2003 byl v provincii **Yukon** schválen nový zákon o opatrovnictví. Principy zákona jsou stejné jako v Britské Kolumbii. Nejnověji je podporované rozhodování upraveno v opatrovnickém zákonu provincie **Alberta**, zákon č. 24/2008.

## Velká Británie

V roce 2005 byl britským parlamentem přijat nový zákon týkající se lidí s duševním postižením, tzv. Mental Capacity Act 2005 (dále jenom „MCA“), který nabyl účinnosti v Anglii a Walesu v roce 2007.<sup>25</sup> **Soudem ustanovený zástupce** nahrazuje systém tzv. příjemce ( ). Zástupci jsou soudem ochrany ( ) zmocněni přijímat rozhodnutí v oblasti sociálního zabezpečení, zdravotní péče a ve finančních záležitostech. Nemohou ale např. odmítnout souhlas s léčbou zachraňující život. Zástupce je soudem jmenován jenom v případě, že soud nemůže svým jednorázovým rozhodnutím problém vyřešit. MCA upravuje i tři další instituty ochrany lidí s postižením. Jedná se o tzv. nezávislého zastávce ( ), předběžná prohlášení o odmítnutí péče ( ) a trestný čin špatného zacházení nebo zanedbávání nezpůsobilého člověka ( ).

**Nezávislý zastávce** je jmenován pro podporu nezpůsobilého člověka, který nemá nikoho, kdo by mohl za něj vystupovat, např. rodinu nebo přátele. Pomoc nezávislého zastávce lze využít v případě, že je nutné rozhodnout o závažné zdravotnické péči nezpůsobilého člověka nebo v případě změny jeho ubytování. Zastávce prezentuje přání, pocity, víru a hodnoty nezpůsobilého člověka a současně upozorňuje toho, kdo má rozhodnout, na všechny aspekty jeho rozhodnutí. Důležitou součástí reformy bylo vytvoření dvou institucí, nového **soudu ochrany** ( ) a nového **úřadu veřejného opatrovníka** ( ). Pravomoc **soudu** je dána ve vztahu k celému MCA, má svá vlastní procesní pravidla a soudce. Může činit prohlášení, rozhodnutí a příkazy týkající se nezpůsobilých lidí, rozhodovat za ně nebo jim jmenovat zástupce. **Úřad veřejného opatrovníka** je registračním místem pro předběžná prohlášení a pro zástupce uvedené v prohlášeních. Úkolem úřadu je dohlížet na zástupce jmenované soudem a poskytovat soudu informace důležité pro rozhodnutí. Úřad spolupracuje i s jinými institucemi, jako je např. policie nebo poskytovatelé sociálních služeb.<sup>26</sup>

## Japonsko

V dubnu roku 2000 nabyla v Japonsku účinnosti zákonná úprava reformující systém opatrovnictví dospělých osob. Jednalo se zejména o novelizaci občanského zákoníku z roku 1896, přijetí nového zákona o dobrovolných opatrovnických smlouvách ( ) a nového zákona o registraci opatrovnictví ( ).<sup>27</sup> V rámci nového systému ochrany dospělých osob občanský zákoník rozlišuje: 1) ochranu ze zákona (opatrovník, správce a asistent) a 2) tzv. dobrovolné nominování opatrovníka ( ). V prvním případě, rozhodne-li soud, že člověk není v důsledku duševní nemoci trvale schopen posuzovat následky svých rozhodnutí, jmenuje mu

<sup>25</sup> Ve Skotsku byl schválen obdobný zákon již dříve, tzv. *Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000*, v Severním Irsku se otázka způsobilosti k právnímu jednání řídí obyčejovým právem.

<sup>26</sup> Blíže srov. *Mental Capacity Act 2005 – summary*. Dostupné na: [http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Bulletins/theweek/Chiefexecutivebulletin/DH\\_4108436](http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Bulletins/theweek/Chiefexecutivebulletin/DH_4108436).

<sup>27</sup> K reformě opatrovnictví v Japonsku blíže srov.: Arai, M., Homma, A. *Guardianship for adults in Japan: Legal reforms and advances in practice*. Australian Journal on Ageing, 2005, č. 24, s. 19–24.; Doron, I. *Elder guardianship kaleidoscope – a comparative perspective*. Int'l J.L.Pol'y & Fam., 2002, č. 16, s. 368–398.

zároveň **asistenta** (            ), **správce** (            ) nebo **opatrovníka** (            ). Rovněž rozhodne, které právní úkony bude **asistent** schvalovat, zejména se jedná o úkony majetkové povahy. **Správce** schvaluje důležité právní úkony, jejich výčet je uveden v čl. 13 odst. 1 občanského zákoníku, opět se zejména jedná o právní úkony majetkové povahy. Schválení nepodléhají úkony každodenní povahy. Ustanovený **opatrovník** může zrušit právní úkony člověka kromě úkonů souvisejících s každodenním životem.