

SBORNÍK

Lidé s postižením jako „nová menšina“ – právní výzvy a souvislosti



ombudsman
veřejný ochránce práv



PRÁVNICKÁ
FAKULTA
Univerzita Karlova

SBORNÍK

LIDÉ S POSTIŽENÍM JAKO „NOVÁ MENŠINA“ – PRÁVNÍ VÝZVY A SOUVISLOSTI

SBORNÍK

Lidé s postižením jako „nová menšina“ – právní výzvy a souvislosti

Sborník je tvořen příspěvky, které zazněly na konferenci konané ve dnech 22. až 23. listopadu 2018 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Praktická implementace článku 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, na workshopu konaném dne 7. prosince 2020 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy – Zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jakož i dalšími odbornými příspěvky, které souvisí s tématem práv lidí s postižením.

Editoři: Harald Christian Scheu, Zuzana Durajová



ombudsman
veřejný ochránce práv



**PRÁVNICKÁ
FAKULTA
Univerzita Karlova**

LIDÉ S POSTIŽENÍM JAKO „NOVÁ MENŠINA“ – PRÁVNÍ VÝZVY A SOUVISLOSTI

Editoři: Harald Christian Scheu, Zuzana Durajová

Sborník je tvořen příspěvky, které zazněly na konferenci konané ve dnech 22. až 23. listopadu 2018 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Praktická implementace článku 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, na workshopu konaném dne 7. prosince 2020 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy – Zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jakož i dalšími odbornými příspěvky, které souvisí s tématem práv lidí s postižením.

© Kancelář veřejného ochránce práv a Právnická fakulta Univerzity Karlovy 2021

Adresa:

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Údolní 39, PSČ 602 00

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha, nám. Curieových 7, PSČ 116 40

Tel: +420 221 005 111

E-mail: podatelna@prf.cuni.cz

www.prf.cuni.cz

Recenzenti: prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.,

JUDr. Ján Matejka, Ph.D.,

a JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.

Publikace vznikla v rámci projektu Progres Q05: Právní a společenské aspekty postavení menšin.

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s., U nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3.

Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Tel.: 246 040 417, 603 826 881, e-mail: marie.novotna@wolterskluwer.com, sazba Cadis, tisk Serifa

ISBN 978-80-7631-051-3 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv)

ISBN 978-80-7631-050-6 (pdf., Kancelář veřejného ochránce práv)

ISBN 978-80-7552-289-4 (brož., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7552-337-2 (pdf., Wolters Kluwer ČR)

OBSAH

Úvodní slovo	15
Předmluva editorů	13
I. Cesta Jardy a Zdeňky za manželstvím	17
<i>Pavla Baxová</i>	
A. Nová nebo stará práva?.....	21
II. Postavení Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením v rámci systému mezinárodní ochrany lidských práv.....	23
<i>Harald Christian Scheu</i>	
1. Úvod	23
2. Geneze úmluvy.....	24
3. Struktura úmluvy.....	26
4. Osoby se zdravotním postižením jako nová menšina?	29
4.1 Problém definice zdravotního postižení	30
4.2 Identita a různorodost.....	35
5. Paradoxy a bílá místa v ochraně práv osoby se zdravotním postižením	37
5.1 Úmluva a obraz člověka	37
5.2 Ochrana dětí se zdravotním postižením a problém prenatální diagnózy	40
6. Závěry.....	43
III. Lidé s postižením jako nová menšina?.....	44
<i>Veronika Vítková</i>	
1. Úvod	44
2. Vymezení menšiny skrze společný znak: postižení	44
3. Medicínský model postižení	45
4. Sociální model postižení.....	45
5. Potřeba změny společenského vnímání postižení	47

IV.	Veřejný ochránce práv v roli monitorovacího mechanismu	
	Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením	49
	<i>Romana Jakešová</i>	
1.	Úvod	49
2.	Veřejný ochránce práv jako monitorovací mechanismus	49
3.	Na monitorování se podílí přímo lidé s postižením a organizace hájící jejich práva	52
B. Podpora v právním jednání jako základ pro výkon dalších práv		55
V.	Podpůrná opatření pohledem statistik	57
	<i>Barbora Brozová Rittichová a Aneta Redlichová</i>	
1.	Úvod	57
2.	Stávající monitoring rozhodování soudů o svéprávnosti	58
2.1	Omezení svéprávnosti	58
2.2	Navracení svéprávnosti	60
2.3	Opatrovnictví bez omezení svéprávnosti	62
2.4	Zastoupení členem domácnosti	63
2.5	Ná pomoc při rozhodování	65
2.6	Komplexní pohled na rozhodování opatrovnických soudů	66
3.	Další monitoring týkající se soudního řízení	68
4.	Monitoring zásahů do dalších základních lidských práv	68
5.	Závěr	70
VI.	Praxe okresních soudů při uplatňování podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat	73
	<i>Zuzana Durajová</i>	
1.	Úvod	73
2.	Právní východiska	74
3.	Výsledky výzkumu	74
4.	Závěr a diskuze	79
VII.	Problematické otázky využívání méně omezujících opatření	80
	<i>Pavel Kotrady</i>	
1.	Úvod	80
2.	Podmínky pro omezení svéprávnosti	81
3.	Přístup soudů ke zkoumání méně omezujících opatření	82
4.	Úvahy k možnosti využití ustanovení opatrovníka jako mírnějšího opatření	85
4.1	K existenci hrozby závažné újmy	85

4.2 Ustanovení opatrovníka jako obcházení omezení svéprávnosti	86
VIII. Alternativní méně omezující prostředky pomoci a podpory osob ze sociální oblasti	88
<i>Irena Drijáková</i>	
1. Úvod	88
2. Přehled institutů oblasti soukromoprávní ve vztahu i k sociální oblasti	89
2.1 Hmotněprávní instituty	89
2.2 Procesněprávní instituty	91
3. Instituty využívané ve veřejnoprávní oblasti, resp. alternativní méně omezující prostředky pomoci a podpory u oblasti sociální ochrany osob	92
3.1 Instituty zastoupení k výkonu práv a povinností	92
3.1.1 Zřízení funkce zvláštního příjemce dávek	93
3.1.2 Zajištění smluvního ujednání o poskytování sociální služby mezi poskytovatelem a budoucím uživatelem sociální služby	95
3.2 Instituty zastoupení a ochrany procesní	97
3.2.1 Zahájení řízení z úřední moci nebo prostřednictvím osoby blízké	97
3.2.2 Ustanovení opatrovníka osobě pro konkrétní správní řízení	98
4. Závěr	99
IX. Podpora člověku v řízení o svéprávnosti a podpůrných opatřeních	100
<i>Jan Strnad</i>	
1. Úvod	100
2. Příprava na řízení – mapování situace	101
3. Výběr konkrétního opatření	103
4. Podpora v průběhu řízení	104
X. Jak funguje profesionální podpůrcovství v praxi	107
<i>Alena Nosková</i>	
1. Úvod	107
2. Profesionální podpůrce ve skoku do života, o. p. s.	107
2.1 Důvody zavedení praxe profesionálního podpůrce	107
2.2 Nastavení vzoru smlouvy o nápomoci	109

2.3 Tři cesty ke smlouvě o nápomoci	110
3. Nastavení procesu podpory poskytované profesionálním podpůrcem ve SKOKu do života, o. p. s	110
4. Principy podpory v rozhodování poskytované profesionálním podpůrcem	111
4.1 Bezpłatnost	111
4.2 Dokumentace	112
4.3 Individuální přístup	112
4.4 Právo na špatné rozhodnutí	112
5. Naše zkušenosti s poskytováním profesionální podpory při rozhodování	113
5.1 Fáze podpory rozhodování	113
5.2 Účast při právním jednání, spolupodepisování a namítání neplatnosti	113
6. Limity a rizika podpory v rozhodování	114
6.1 Vztah důvěry a ochota spolupracovat	114
6.2 Záruky proti zneužití	114
6.3 Změna schopnosti podporovaného	115
7. Zhodnocení zkušeností s profesionálním podpůrcovstvím	116
XI. Problematické aspekty právní úpravy opatrovnictví	117
<i>Zbyněk Vočka</i>	
1. Úvod	117
2. Opatrovník a požadavky na něj kladené	117
3. Některé povinnosti opatrovníka	119
4. Veřejné opatrovnictví vs. sociální práce	122
5. Neplnění povinností veřejného opatrovníka	125
6. Kontrola opatrovníka	127
7. Zjišťování informací o soukromých opatrovnících	131
8. Úvaha de lege ferenda	134
XII. Metodika veřejného opatrovnictví realizovaná Krajským úřadem Královéhradeckého kraje	136
<i>Zuzana Machová</i>	
1. Úvod	136
2. Podpora veřejných opatrovníků v projektu	137
2.1 Analýza stavu výkonu veřejného opatrovnictví v kraji a spolupráce zainteresovaných aktérů	138
2.2 Vzdělávání veřejných opatrovníků	138
2.3 Metodika výkonu veřejného opatrovnictví	138

3.	Pár slov ke kontrolní činosti kraje	140
4.	Závěr	140
C.	Přístup ke službám a institucím	141
XIII.	Přístupnost vs. přiměřená opatření pro lidi s postižením	143
	<i>Veronika Bazalová</i>	
1.	Úvod	143
2.	Přístupnost a přiměřená opatření podle crpd	144
2.1	Text Úmluvy	144
2.2	Komentáře Výboru pro práva osob se zdravotním postižením	145
2.3	Rozhodovací činnost Výboru pro práva osob se zdravotním postižením	146
3.	Přístupnost a přiměřená opatření podle práva EU	148
4.	Přístupnost a přiměřená opatření na úrovni rady evropy	150
5.	Přístupnost a přiměřená opatření v národních právních předpisech	152
6.	Závěr	155
XIV.	Podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením rehabilitací a povinným podílem	156
	<i>Martin Štefko</i>	
1.	Úvod	156
2.	Vymezení chráněného statusu	158
3.	Situace na trhu práce vzhledem k počtu osob se zdravotním postižením	161
4.	Zvláštní pracovní podmínky	162
5.	Pracovní rehabilitace	163
6.	Povinný podíl	164
6.1	Přímé zaměstnávání	166
6.2	Náhradní plnění	166
6.3	Odvod do státního rozpočtu	168
7.	Závěr	169
XV.	Realizace práva na práci podle článku 27 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením v činnosti veřejného ochránce práv	171
	<i>Petr Polák</i>	
1.	Úvodní poznámky	171

1.1	Krátce k lidskoprávnímu pojetí činnosti ochránce	172
1.2	Ke způsobu zkoumání činnosti ochránce na poli čl. 27 Úmluvy	174
2.	Účinný přístup lidí s postižením ke službám zprostředkování práce	176
2.1	Negativní zkušenosti lidí s postižením se službami ÚP	177
2.2	Sankční vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání	178
3.	Pracovní rehabilitace	180
3.1	Férový proces při posuzování žádostí o pracovní rehabilitaci	180
3.2	Zapojení lidí s postižením do činnosti odborných pracovních skupin Úřadu práce	182
4.	Podpora pracovní příležitosti – příklad domovů pro osoby se zdravotním postižením	184
5.	Diskriminace z důvodu postižení	185
5.1	Přístup k zaměstnání	187
5.2	Rovné odměňování	188
5.3	Obtěžování na pracovišti	190
5.4	Nepřijetí přiměřeného opatření jako forma diskriminace	191
5.5	Specifická situace v bezpečnostních sborech a u vojáků z povolání	196
6.	Závěrečná úvaha	197

XVI. Podpora osob se zdravotním postižením cestou úlev na daních a poplatcích 199

Hana Marková

1.	Úvod	199
2.	Daňové povinnosti	200
2.1	Daň z příjmů	200
2.1.1	Daň z příjmů fyzických osob	200
2.1.2	Zaměstnavatel a daň z příjmů	204
2.2	Daň z nemovitých věcí	206
2.3	Daň z přidané hodnoty	207
3.	Poplatkové zákony	208
3.1	Správní poplatky	208
3.2	Místní poplatky	210
4.	Ostatní poplatky	212
5.	Závěr	214

XVII. Přístup ke spravedlnosti podle článku 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Lépe už to nejde?	216
<i>Eliška Mocková</i>	
1. Úvod	216
2. Právo na přístup ke spravedlnosti podle mezinárodního práva	217
3. Právo na přístup ke spravedlnosti v literatuře	219
4. Překážky v naplňování článku 13 – příklady z českého prostředí	223
4.1 Právní překážky	223
4.2 Materiální (fyzické) překážky	224
4.3 Informační a komunikační překážky	225
4.4 Postojové překážky (souvisící s předsudky)	226
4.5 Finanční překážky	227
4.6 Kombinované překážky	227
5. Závěr	228
XVIII. Bezbariérovost ve veřejném stavebním právu	231
<i>Jana Vašíková</i>	
1. Úvod	231
2. Bezbariérová vyhláška a povolení výjimky	231
3. Rozpor s bezbariérovou vyhláškou	234
4. Závěr	237

ÚVODNÍ SLOVO

Mám velkou radost, že mohu představit sborník Lidé s postižením jako „nová menšina“ – právní výzvy a souvislosti. Troufám si říci, že jde o jednu z mála odborných publikací, která by se takto komplexně věnovala osobám se zdravotním postižením v kontextu Úmluvy o právech osob s postižením. Na tomto místě bych také ráda poděkovala Právnické fakultě Univerzity Karlovy za její spolupráci na konferencích, workshopech, na tomto sborníku, ale hlavně také za to, že téma práv lidí s postižením vnesla do akademického světa.

Úmluva o právech lidí s postižením byla Českou republikou ratifikována před více než 10 lety. Přestože se ombudsman stal tzv. monitorovacím orgánem dodržování Úmluvy až v roce 2018, lidem s postižením pomáhá již od svého vzniku. Ať již jde o dávky, důchody či veřejné opatrovnictví, nebo s přibývajícími působnostmi o podmínky v zařízeních sociálních služeb či o diskriminaci. Na konferencích, z nichž sborník vznikl, se hovořilo o mnoha tématech. Od té doby se nám podařilo některá z nich ještě lépe zmapovat. Dokončili jsme výzkum o tom, jaká podpůrná opatření nejčastěji soudy volí u osob s psychosociálním postižením,¹ jak se daří lidem s postižením uplatnit na trhu práce² či jak jsou pro ně dostupné některé sociální služby.³ Čím více se obnažují nedostatky současných systémů, tím více je pro mě zřetelné, že k tomu, aby lidé s postižením měli skutečně a reálně stejná práva a příležitosti jako ostatní, vede ještě dlouhá a trnité cesta. Utvrzuji mě v tom i zkušenosti a postřehy členů a členek poradního orgánu⁴, kteří vždy přinesou nové téma, které je aktuálně třeba řešit. Na pozadí těchto konkrétních problémů se však tyčí zejména ty systémové. Problematika příspěvku na péči a jeho nastavení,

¹ Výzkum „Křížovatky autonomie. Praxe soudu při rozhodování o podpůrných opatřeních“, dostupný online z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Vyzkumy/2018_61_Vyzkum_svepravnost.pdf

² Výzkum „Zaměstnávání lidí s postižením ve veřejném sektoru“, více informací a výsledky výzkumu jsou dostupné online z: https://www.ochrance.cz/aktualne/stat_neumi_zamestat_lidi_s_postizenim_ukazal_vyzkum_zastupkyne_ombudsmana/

³ Výzkum „Dostupnost sociálních služeb pro děti s postižením a jejich rodiny“, dostupný online z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/CRPD/Vyzkumy/11-2019_Vyzkum_soc-sluzby-pro-detи-s-postizenim.pdf

⁴ Poradní orgán ombudsmana je složen z lidí se zdravotním postižením nebo se zástupců organizací, které hájí jejich práva. Jde o promítnutí principu participace a požadavků Úmluvy, aby se na identifikaci a řešení problémů podíleli zejména ti, kteří se s nimi musejí v každodenním životě potýkat.

deinstitucionalizace, všudypřítomná bariérovost budov nebo nedostatečná přístupnost ke službám, k zaměstnání či k informacím.

Mým přáním je, aby se i naším přičiněním podařilo fakticky zlepšit postavení lidí s postižením, tedy aby naše snaha a činnost měly dopad v jejich každodenním životě.

Mgr. Monika Šimůnková,
zástupkyně veřejného ochránce práv

PŘEDMLUVA EDITORŮ

Tato publikace navazuje na konferenci a odborný seminář, které se v letech 2018 a 2020 konaly v Kanceláři veřejného ochránce práv v Brně a na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Jednotlivé výstupy zapadají do širší problematiky právního postavení osob se zdravotním postižením, které byla dosud v rámci české právní vědy věnována pouze menší pozornost. Autoři v nich představují nejen koncepční pohledy na práva osob se zdravotním postižením, ale také podrobnější analýzy právního a faktického stavu zejména v otázkách svéprávnosti a přístupu k zaměstnání. Komplexní pohled zajišťuje pestrý autorský kolektiv, který je složen ze zástupců akademické sféry, organizací pomáhajících lidem s postižením, orgánů státní správy či soudní moci.

V praxi mezinárodních orgánů a v odborné doktríně je nesporné, že mezinárodní a vnitrostátní úprava práv osob se zdravotním postižením představuje důležitou součást ochrany lidských práv. Na tomto základě vnímá autorský kolektiv osoby se zdravotním postižením jako novou menšinu, jejíž příslušníkům náleží nejen obecná lidská práva, ale také specifická práva reflektující zvláštní potřeby a zranitelnost této skupiny. Přestože Česká republika přistoupila k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením již v roce 2009, k implementaci jednotlivých ustanovení dochází spíše pozvolna. Doufáme, že poznatky a podněty zachycené v této publikaci přispějí nejenom do akademické diskuze, ale také poslouží jako inspirace pro odpovědné orgány a rezorty.

Celý sborník je uveden příběhem Zdeňky a Jardy, zpracovaným Mgr. Baťovou. Tento příběh ilustruje některé bariéry, se kterými se mnoho lidí s postižením potýká ve svém životě a které jsou následně šířejí popsány v jednotlivých odborných příspěvcích. Jde například o úskalí při využívání podpůrných opatření (příspěvky Mgr. Brozové Rittichové a Mgr. Redlichové, Mgr. Noskové a JUDr. Kotradýho), o problematiku zaměstnávání lidí s postižením (příspěvky Mgr. Poláka a doc. Štefkaj) nebo o překážky v přístupu zranitelných osob k soudu (příspěvek Mgr. Mockové). Konec příběhu přináší naději, po dlouhé a obtížné cestě se podaří Zdeňce a Jardovi konečně naplnit svoji představu o šťastném životě.

Publikace je dále rozdělena do tematických bloků. První je věnován úvahám o konceptualizaci skupiny lidí s postižením jako nové menšiny a o postavení Úmluvy v systému mezinárodní ochrany lidských práv a je zakončen

shrnutím zkušeností z monitorování její implementace prostřednictvím Kanceláře veřejného ochránce práv. Druhá část je z větší části tvořena příspěvky z konference o implementaci článku 12 Úmluvy. Tyto příspěvky reflekují aktuální otázky týkající se svéprávnosti a dalších podpůrných opatření v oblasti právního jednání. Možnost rozhodovat o svém životě je totiž základním předpokladem pro výkon všech ostatních práv, která jsou zmíňena v závěrečném bloku. Do něj byly zařazeny příspěvky zabývající se přístupem lidí s postižením k běžně využívaným službám a institucím, jako je vzdělání, zaměstnání a soudní systém.

Publikace vychází v rámci výzkumu zaměřeného na tradiční i nové menšiny, který ve spolupráci s jinými akademickými a výzkumnými institucemi probíhá na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Cílem projektu Progres Q05: Právní a společenské aspekty postavení menšin je interdisciplinární studium právních a společenských aspektů menšinové problematiky.

Přidaná hodnota spolupráce Právnické fakulty UK a Kanceláře VOP spočívá ve spojení systémových úvah a praktických zkušeností do jednotného celku. Ambicí editorů a autorského kolektivu přitom není poskytnout ucelený pohled na všechny problémy související s implementací mezinárodních smluvních závazků do české úpravy práv osob se zdravotním postižením, ale nabízet pevný základ pro budoucí studie o dané problematice.

Editoři by chtěli poděkovat autorům tohoto sborníku a všem, kdo se podíleli na realizaci úspěšné konference a workshopu a přispěli ke vzniku této publikace, jmenovitě Mgr. Romaně Jakešové a Mgr. Petrovi Polákovi. Zvláštní díky patří Adéle Kalové, studentce Právnické fakulty UK, za cennou pomoc s organizací workshopu a za náročnou redakční práci.

Harald Christian Scheu a Zuzana Durajová

I.

Cesta Jardy a Zdeňky za manželstvím

Mgr. Pavla Baxová*



Obrázek 1: Zdeňka a Jarda na konferenci u veřejného ochránce práv

Jarda žil od dětství v domově pro osoby se zdravotním postižením. O víkendu za ním jezdili rodiče, na prázdniny a o Vánocích jezdil on k nim. Od zletilosti byl zbaven svéprávnosti a jeho opatrovnicí byla maminka. Seznámil se se Zdeňkou, která bydlela v jiném v domově pro osoby se zdravotním postižením. Zdeňka byla v té době také zbavena svéprávnosti. Setkávat se pro ně bylo složité, jelikož od sebe bydleli ve vzdálenosti téměř 20 km. Navíc ani jeden z nich nemohl volně rozhodovat o tom, jak naloží se svým časem a majetkem.

V roce 2010 se Jarda odstěhoval z ústavu s kamarádem Láďou do společného bytu v blízké obci. Do bytu za nimi chodili asistenti, kteří jim pomáhali s nákupem, úklidem či doprovodem k lékaři. Jarda také začal pracovat jako

* Organizace Rytmus – od klienta k občanovi, z. ú.

uklíčeč, nejdřív v nemocnici, pak v soukromé dílně. Bydlel také blíže ke Zdeňce, a protože vydělával, mohl ji častěji navštěvovat.

Po dvou letech se podařilo i Zdeňce odstěhovat do bytu ve stejném domě jako Jarda. Od té doby se vídali denně, Zdeňka u Jardy často přespávala. Zdeňka si také našla práci, nejdřív jako uklízečka, následně jako pomocná pracovnice u dialýzy v nemocnici. Když se Láďa rozhodl přestěhovat, Jarda se Zdeňkou se rozhodli začít spolu bydlet. Chvíli to trvalo, jelikož s tím zpočátku nesouhlasila opatrovnice Zdeňky. Nakonec se však povedlo ji přesvědčit a Jarda se Zdeňkou se k sobě nastěhovali. **Po dvou a půl letech společného bydlení se partneři rozhodli, že se chtějí vzít.** Bránil jim v tom však fakt, že byli oba zbaveni svéprávnosti.

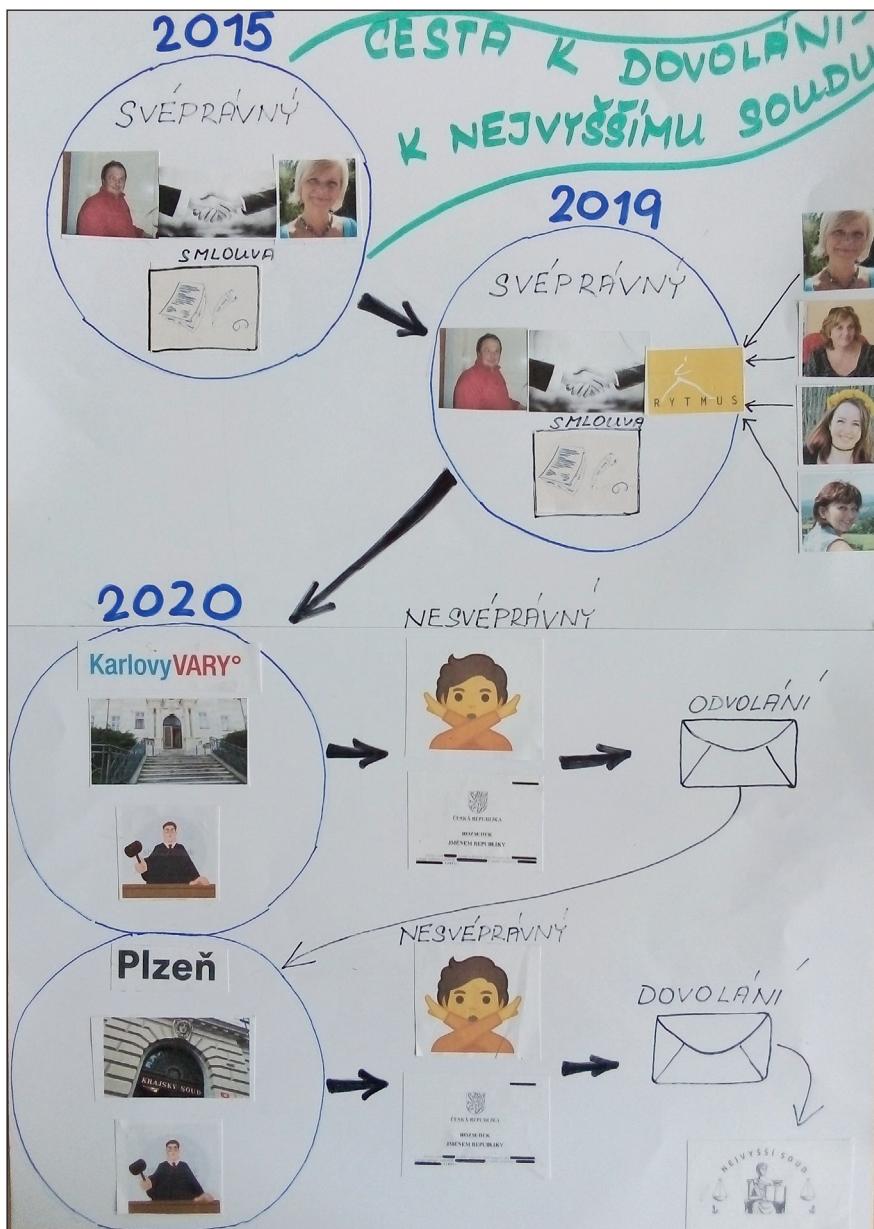
V roce 2014, kdy vstoupil v účinnost nový občanský zákoník, požádala Zdeňka o navrácení svéprávnosti a schválení smlouvy o nápomoci. Soudy prvního i druhého stupně její návrh zamítly; zastal se jí až Nejvyšší soud, který zrušil rozhodnutí nižších soudů a věc vrátil k novému přezkumu. Po čtyřech letech od jejího návrhu rozhodl krajský soud tak, že Zdeňce sice plnou svéprávnost nenavrátí, ale neomezil ji v možnosti uzavřít manželství. To bylo pro Zdeňku nejdůležitější. Soudní řízení bylo navíc dlouhé a únavné, proto se rozhodla v řízení dál nepokračovat.

O svou svéprávnost bojoval také Jaroslav. V roce 2015 také podal návrh na navrácení svéprávnosti a schválení smlouvy o nápomoci. Na rozdíl od Zdeňky však Jardovi soud vyhověl již na prvním stupni. S podporou žil Jaroslav téměř 4 roky bez jakékoli újmy; avšak když se rozhodl požádat o změnu podpůrce, soud zahájil řízení o omezení svéprávnosti. Soud novou smlouvou o nápomoci neschválil a omezil Jardu v nakládání s majetkem, uzavírání smluv, rozhodování o zdraví, výkonu volebního práva, a dokonce i ve způsobilosti k uzavření manželství. **Když se konečně mohla vdávat Zdeňka, Jaroslav se oženit nemohl.**

Jaroslav nebyl s rozhodnutím soudu spokojený, s pomocí právníka se odvolal. Krajský soud mu sice v roce 2020 vrátil svéprávnost pro oblast uzavření manželství, v ostatních oblastech však rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Jaroslav se proto rozhodl podat i dovolání a v současné době čeká na rozhodnutí Nejvyššího soudu (obrázek č. 2: Cesta k dovolání k Nejvyššímu soudu).

I když v době vydání sborníku mají možnost oba uzavřít manželství, koronavirová opatření nejsou nakloněna k naplnění snu Jaroslava a Zdeňky o vysněné svatbě. Oba partneři tak čekají od roku 2014 na to, až budou moci uspořádat veselku a stvrdit svůj bezmála dvacetiletý vztah.

Obrázek 2: Cesta k dovolání k Nejvyššímu soudu



A.

Nová nebo stará práva?

II.

Postavení Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením v rámci systému mezinárodní ochrany lidských práv

**doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu,
Mag. phil., Ph.D.***

1. ÚVOD

Vývoj mezinárodní ochrany lidských práv po druhé světové válce lze charakterizovat jako proces, který vede od první velké kodifikace universálních a rovných práv k úpravě speciální ochrany pro skupiny osob považovaných za zvlášť zranitelné. V návaznosti na Všeobecnou deklaraci lidských práv z roku 1948 a Mezinárodní pakty z roku 1966 byly na úrovni Organizace spojených národů postupně přijaty úmluvy na ochranu etnických menšin, žen, dětí a migrujících pracovníků. Také v rámci Rady Evropy následovalo po zakotvení obecných lidských práv v Evropské úmluvě o lidských právech a Evropské sociální chartě přijetí smluv upravujících ochranu národnostních menšin,¹ různé aspekty práv dětí,² postavení migrujících pracovníků³ a participaci cizinců na veřejném životě.⁴

* Katedra evropského práva, Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb. o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin.

² Např. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 54/2001 Sb. m. s. o přijetí Evropské úmluvy o výkonu práv dětí, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2005 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy o styku s dětmi, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 59/2016 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy Rady Evropy o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání.

³ Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků z roku 1977.

⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 51/2015 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni.

Souběh obecných lidských práv na jedné straně a specifických práv pro příslušníky určitých skupin na straně druhé v podstatě není doktrínou mezinárodní ochrany vnímán jako koncepční problém, jelikož zákaz diskriminace jako jeden z hlavních principů ochrany lidských práv vyžaduje, aby byla odstraněna nejen diskriminace de iure, resp. přímá diskriminace, ale také diskriminace de facto, resp. nepřímá diskriminace.⁵ V souladu s koncepcí pozitivních opatření mohou zvlášť zranitelné osoby požadovat od států, aby přijaly opatření zohledňující jejich specifické potřeby.⁶

V tomto smyslu nevybočuje ze systému lidských práv ani úprava práv osob se zdravotním postižením. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (dále jen ÚOZP), která nesporně rozšířila materiální rozsah ochrany lidských práv a včlenila do mezinárodního systému nové prvky, byla dne 13. prosince 2006 přijata jako první universální lidskoprávní úmluva nového milénia.⁷ Z procesního hlediska lze jako inovativní prvek vyzdvihnout zapojení národního monitorovacího mechanismu do systému kontroly. Další novinku představuje možnost přistoupení regionálních integračních organizací k Úmluvě, přičemž EU využila této možnosti v roce 2010.

Cílem tohoto příspěvku je stručně představit genezi a obsah ÚOZP a poukázat na její silná a případná slabá místa. Tato analýza umožní kriticky reflektovat případné rozpory, které jsou spojeny s teoretickou koncepcí a praktickou aplikací ÚOZP. Status osob se zdravotním postižením přitom zařazujeme do širšího kontextu menšinového práva a pokusíme se k osobám se zdravotním postižením přistupovat jako k nové menšině. Hlavním záměrem není zpochybnit význam a přínos ÚOZP, ale najít cestu k její účinné realizaci, která je možná pouze za předpokladu odstranění vnitřních rozporů.

2. GENEZE ÚMLUVY

Dlouhou dobu představovala práva osob se zdravotním postižením bílé místo v systému mezinárodní ochrany lidských práv. Čl. 2 Všeobecné deklarace lidských práv sice zakazuje rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka,

⁵ Viz v tomto smyslu obecný komentář Výboru OSN pro lidská práva č. 18 z roku 1994 (Human Rights Committee, General Comment 18, Non-discrimination. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26).

⁶ AKANDJI-KOMBE J.-F. *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights: A Guide to the Implementation of the European Convention on Human Rights. Human Rights Handbook No 7*. Council of Europe Publishing, 2007.

⁷ S velmi rychlým vstupem v platnost cca 14 měsíců od podpisu a s celkem 182 smluvními stranami (k 10. únoru 2021) patří tato úmluva ze statistického hlediska k nejúspěšnějším.

náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení. Postižení ale není zahrnuto mezi zakázané důvody rozlišování.

Ani následující lidskoprávní úmluvy OSN z 60. a 70. let minulého století, tzn. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech ze stejného roku ani Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979, nepamatovaly na osoby se zdravotním postižením.

Až Úmluva o právech dítěte (ÚPD) z roku 1989 se věnovala potřebám dětí se zdravotním postižením. Podle čl. 23 ÚPD smluvní státy uznávají, že duševně nebo tělesně postižené dítě má požívat plného a řádného života. Cítované ustanovení dále hovoří o právu postiženého dítěte na zvláštní péči, o zvláštních potřebách postiženého dítěte a také o zabezpečení účinného přístupu postiženého dítěte ke vzdělání, profesionální přípravě, zdravotní péči, rehabilitační péči, přípravě pro zaměstnání a odpočinku. Hlavním cílem je dosažení co největšího zapojení dítěte do společnosti a co největšího stupně rozvoje jeho osobnosti. Podle odborné literatury však čl. 23 ÚPD neměl v praxi kýzený efekt, jelikož nebyl do práva smluvních stran účinně implementován.⁸

Práva osob se zdravotním postižením byla kromě toho zmíněna v několika právně nezávazných deklaracích OSN. V roce 1971 Valné shromáždění přijalo Deklaraci práv mentálně postižených osob⁹ a v roce 1975 Deklaraci práv zdravotně postižených osob.¹⁰ V roce 1982 byl Valným shromážděným OSN přijat Světový akční program týkající se zdravotně postižených osob,¹¹ jehož cílem bylo představit opatření vedoucí k plné účasti zdravotně postižených osob na sociálním životě a k zajištění rovných příležitostí. V souvislosti s běžnou praxí OSN byla jako součást akčního programu vyhlášena dekáda zdravotně postižených osob.¹² Na jejím konci, tzn. v roce 1993, byla přijata tzv. Standardní pravidla pro vyrovnavání příležitostí osob se zdravotním postižením.¹³

⁸ SCHULZE, M. *Menschenrechte für alle: Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. In: PETRA FLIEGER, VOLKER SCHÖNWIESE (eds.) *Menschenrechte - Integration - Inklusion. Aktuelle Perspektiven aus der Forschung*. Bad Heilbrunn, 2011, s. 11–25.

⁹ Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons (General Assembly Resolution 2856 (XXVI), 20 December 1971).

¹⁰ Declaration on the Rights of Disabled Persons [General Assembly Resolution 3447 (XXX) 9 December 1975].

¹¹ Usnesení Valného shromáždění OSN „World Programme of Action Concerning Disabled Persons“ ze dne 3. 12. 1982, č. A/RES/37.

¹² UN Decade of Disabled Persons (1983–1992).

¹³ Usnesení Valného shromáždění OSN „Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities“ ze dne 4. 3. 1994, č. A/RES/48/96.

Myšlenka, že práva osob se zdravotním postižením jsou důležitou součástí ochrany lidských práv, se postupně promítla také do praxe výborů OSN monitorujících závazné lidskoprávní úmluvy. Když Výbor OSN pro lidská v roce 1982 předložil obecný komentář k čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který upravuje právo na svobodu a bezpečnost osob, připomenul, že citované ustanovení je plně aplikovatelné také v případech omezování osobní svobody mentálně postižených osob. V roce 1991 se Výbor pro odstranění diskriminace žen zmínil o právech žen se zdravotním postižením¹⁴ a v roce 1994 věnoval Výbor pro hospodářská, kulturní a sociální práva celý obecný komentář osobám se zdravotním postižením.¹⁵

Rostoucí povědomí o potřebě věnovat se právům osob se zdravotním postižením ovlivňovalo také vývoj na regionální úrovni. V roce 1999 byla v rámci Organizace amerických států přijata Meziamerická úmluva o odstranění všech forem diskriminace osob se zdravotním postižením jako první právně závazný dokument na toto téma. Ustanovení o právech osob se zdravotním postižením byla začleněna také do Listiny základních práv EU z roku 2000.¹⁶ Čl. 21 Listiny zakazuje jakoukoli diskriminaci založenou mimo jiné na zdravotním postižení. Podle čl. 26 Listiny Unie uznává a respektuje právo osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti.

Ve světle rostoucího konsensu o potřebě nové globální úpravy práv osob se zdravotním postižením a na základě iniciativy ze strany Mexika byla jednání o nové lidskoprávní úmluvě OSN zahájena v roce 2001. V roce 2006 byla ÚOZP přijata Valným shromážděním. Hned první den, kdy byla předložena k podpisu,¹⁷ byla Úmluva podepsána 80 členskými státy a dne 3. května 2008 vstoupila v platnost.

3. STRUKTURA ÚMLUVY

Ve srovnání se staršími lidskoprávními úmluvami je ÚOZP se svými 50 články poměrně rozsáhlá. K samotné Úmluvě byl připojen opční protokol obsahující 18 článků.

¹⁴ Obecný komentář Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen č. 18 „Ženy s postižením“. 1991, zn. A/46/38.

¹⁵ Obecný komentář Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 5 „Lidé se zdravotním postižením“. 1994, zn. E/1995/22.

¹⁶ Podrobněji SCHULZE, M. *Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons with Disabilities A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*. Handicap International. 2009. (https://iddcconsortium.net/sites/default/files/resources-tools/files/hi_cr_pd_manual_sept2009_final.pdf).

¹⁷ Dne 30. března 2007.

Podle Heinera Bielefeldta spočívá hlavní přínos ÚOZP v tzv. posílení postavení („empowerment“),¹⁸ které se zakládá na realizaci myšlenky sebeurčení, zákazu diskriminace a práva na rovnoprávnou společenskou participaci.¹⁹ Úmluva spojuje všechny tři roviny posílení, tzn. zajištění dostatečných finančních a materiálních zdrojů ve smyslu ekonomického posílení, poskytnutí právních nástrojů ve smyslu právního posílení a zajištění sociálních zdrojů ve smyslu sociálního posílení.

Preambule ÚOZP připomíná, že přes řadu existujících lidskoprávních nástrojů musí osoby se zdravotním postižením čelit bariérám, které jim brání v rovnoprávném zapojení do společnosti, a že jsou porušována jejich lidská práva. Nová komplexní a ucelená mezinárodní úmluva na podporu a ochranu práv a důstojnosti osob se zdravotním postižením má významným způsobem přispět k odstranění hlubokého sociálního znevýhodnění osob se zdravotním postižením. Na základě zajištění rovných příležitostí má ÚOZP podpořit účast osob se zdravotním postižením ve všech oblastech občanského, politického, hospodářského, sociálního a kulturního života v rozvinutých i rozvojových zemích.

Na tento programový úvod navazuje část ÚOZP, která obsahuje obecná ustanovení. Sem patří definice několika důležitých pojmu, jako jsou např. pojmy „komunikace“, „diskriminace“ a „přiměřená úprava“. Úmluva nevymezuje samotný pojem „zdravotní postižení“, ale pouze naznačuje různé aspekty, které jsou z hlediska vymezení tohoto pojmu relevantní. Např. podle čl. 8 odst. 1 písm. b) ÚOZP mají smluvní státy bojovat proti stereotypům, předsudkům a škodlivým praktikám ve vztahu k osobám se zdravotním postižením. To znamená, že zdravotní postižení ve smyslu Úmluvy může být spojováno s určitou stereotypizací.

Čl. 3 ÚOZP vyjmenovává řadu obecných zásad, mezi něž patří participace a inkluze (angl. participation and inclusion),²⁰ zákaz diskriminace a přístupnost ve smyslu odstranění bariér. Z pohledu ochrany lidských práv je zajímavý odkaz na lidskou různorodost a přirozenost. Odlišnost osob se zdravotním postižením se má respektovat a přijímat jako součást zmíněné různorodosti a přirozenosti.

Co se týče tzv. „obecných závazků“ upravených v čl. 4 ÚOZP, lze kromě povinnosti přijmout vhodná legislativní, administrativní a jiná opatření

¹⁸ Pojem „posílení postavení“ se jinak používá především v kontextu zrovnoprávnění žen a mužů. Viz např. Vládní strategii pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014–2020, kterou Úřad vlády vydal v roce 2014.

¹⁹ BIELEFELDT, H. *Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenkonvention. Essay No. 5* (3. aktualizované vydání), Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009 (https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Essay/essay_zum_innovationspotenzial_der_un_behindertenrechtskonvention_aufage3.pdf).

²⁰ Český překlad Úmluvy používá výrazy „zapojení“ a „začlenění“.

vyzdvihnout zapojení občanské společnosti a zejména organizací zastupujících osoby se zdravotním postižením do konzultačního procesu. Z dlouhého výčtu závazků dále vyčnívají odkazy na podporu výzkumu, a to jednak v souvislosti s vývojem výrobků a služeb sloužících uspokojování specifických potřeb osob se zdravotním postižením a jednak v kontextu dostupnosti nových technologií včetně kompenzačních pomůcek pro osoby se zdravotním postižením za dostupnou cenu. Osoby se zdravotním postižením mají být o těchto technologiích informovány. Poskytování pomoci osobám se zdravotním postižením má být zlepšováno pomocí školení odborníků a zaměstnanců, kteří pracují s osobami se zdravotním postižením.

Vzhledem k antidiskriminační povaze ÚOZP není překvapivé, že celá řada jejích ustanovení je věnována otázkám rovnosti a odstranění diskriminace, a to také s ohledem na postavení žen a dětí se zdravotním postižením. S otázkou odstranění diskriminace souvisí také zajištění tzv. přístupnosti ve smyslu čl. 9 ÚOZP. Tato norma vyžaduje odstranění překážek a bariér např. ve školách nebo na pracovišti. Zprístupněny bez bariér mají být také služby určené veřejnosti. Tato povinnost dopadá nejen na smluvní státy, ale nepřímo také na soukromé subjekty.

ÚOZP kodifikuje řadu lidských práv, která jsou obsažena také v jiných lidskoprávních dokumentech, přičemž ovšem přizpůsobuje rozsah těchto práv specifické situaci, ve které se nachází osoby se zdravotním postižením. To se týká např. zákazu mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (čl. 15) a ochrany před vykořisťováním, násilím a zneužíváním (čl. 16). Zcela pochopitelně zdůrazňuje ÚOZP v této souvislosti ochranu před lékařskými a vědeckými pokusy. Důležitou roli hraje právo na zdraví, právo na práci a úprava sociálního zabezpečení.

Do procesu monitorování závazků podle ÚOZP je zapojen vnitrostátní systém kontroly, který zahrnuje kontaktní místa v rámci státní správy, národní nezávislý mechanismus a občanskou společnost (čl. 33). Mezinárodní systém kontroly staví především na působení Výboru pro práva osob se zdravotním postižením, který funguje jako standardní lidskoprávní výbory OSN a má podobné pravomoci. Systém kontroly na základě pravidelných zpráv států byl doplněn o ustanovení, podle něhož může Výbor posoudit situaci také v těch státech, které svoji zprávu včas nepodaly. Opětní protokol k ÚOZP rozšiřuje pravomoci Výboru. Podle opětného protokolu Výbor může přijmout individuální stížnosti a v případech závažného porušování lidských práv může být použito zvláštní vyšetřovací řízení.

4. OSOBY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM JAKO NOVÁ MENŠINA?

Odborná literatura řadí ÚOZP mezi antidiskriminační úmluvy,²¹ jelikož zákaz diskriminace a zajištění rovných podmínek představují leitmotiv, který se celou Úmluvou prolíná jako červená nit. Vzhledem k tomu, že ÚOZP upravuje také celou řadu specifických práv osob se zdravotním postižením, resp. přizpůsobuje zajištění obecných lidských práv jejich potřebám, lze položit otázku, zda a popř. nakolik lze ÚOZP uchopit jako právní nástroj na ochranu menšin, resp. jako součást mezinárodního menšinového práva. Tato právní oblast totiž už dávno není zaměřena pouze na ochranu tradičních národnostních menšin, ale zahrnuje také práva příslušníků nových menšin, tzn. zejména nových etnických a náboženských menšin, sexuálních menšin či seniorů.

Oficiální dokumenty OSN hovoří o osobách se zdravotním postižením jako o největší menšině na světě, která má přes miliardu příslušníků.²² Skutečnost, že 80 % osob se zdravotním postižením žije v rozvojových zemích, přitom zdůrazňuje vazbu mezi zdravotním postižením a chudobou. Ve své monografii „*The Minority Body*“ americká autorka Elizabeth Barnesová zdůrazňuje, že zdravotní postižení nečiní jeho nositele horším, ale jiným.²³ Podle Barnesové být zdravotně postižený znamená být menšinou, resp. mít menšinové tělo (minority body).²⁴ Barnesová dále tvrdí, že většina na základě mylné intuice nedostatečně chápe menšinu zdravotně postižených, a přirovnává stigmatizaci a stereotypizaci osob se zdravotním postižením k stigmatizaci k historické diskriminaci osob s odlišnou sexuální orientací, příslušníků rasových menšin a žen.²⁵

Je ovšem třeba dodat, že vztah mezi aktivisty bojujícími za práva osob se zdravotním postižením a hnutím za práva etnických menšin nebyl bezproblémový. Afroameričané vinili aktivisty za práva osob se zdravotním postižením

²¹ Viz např. MARSHALL, J. *Human Rights Law and Personal Identity*. London: Routledge, 2014, s. 13–14.

²² Department of Economic and Social Affairs Disability: Factsheet on Persons with Disabilities [<https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/factsheet-on-persons-with-disabilities.html>].

²³ BARNES, E. *The minority body: a theory of disability*. Oxford University Press, 2016.

²⁴ Ibidem, 78.

²⁵ „*The intuitions of the (privileged) majority don't have a particularly good track record as reliable guides to how we should think about the minority, especially when the minority is a victim of stigma and prejudice. Just consider how common it was, historically, to find it intuitive that homosexuality was some sort of perversion or aberration, to find it intuitive that non-white races were innately inferior, to find it intuitive that women were less rational than men.*“ (Ibidem, 156).

z toho, že si vypůjčili obrazy z „ikonografie“ afroamerické historie a současně používali ve svých kampaních rasově kódovaný jazyk. Hnutí za práva osob se zdravotním postižením bylo dále obviňováno, že upřednostňuje hlas a zájemy bělochů. Vzhledem k často proklamované solidaritě mezi menšinami je v každém případě překvapivé, kolik odcizení panovalo ve vztahu mezi aktivisty za práva osob se zdravotním postižením a afroamerickým hnutím.²⁶

Akademická diskuse o tom, zda osoby se zdravotním postižením představují menšinu, jistě není nová, jelikož byla v USA vedena již v 60. letech minulého století. Odborníci tehdy vyzdvihli, že osoby se zdravotním postižením sdílejí s etnickými, náboženskými a jinými menšinami určitou sociální stigmatizaci na základě negativních stereotypů, předsudků a diskriminace. Zranitelné postavení osob se zdravotním postižením bylo také srovnáváno s postavením žen ve společnosti. Obdobně tak, jak výraz „sexismus“ označuje předsudek vůči ženám, má těžko přeložitelný anglický výraz „ablebodism“ označovat předsudek vůči osobám se zdravotním postižením.²⁷

Lze ovšem upozornit také na řadu rozdílů mezi osobami se zdravotním postižením na jedné straně a příslušníky tradičních menšin na straně druhé. Jinak než v případě národnostních menšin, rodinní příslušníci osob se zdravotním postižením mají odlišný status. Kulturní specifika nové menšiny nejsou v rámci rodiny předávány z jedné generace na druhou. Jinými slovy, vedle objektivního znaku chybí subjektivní znak, podle něhož příslušníci menšiny mají vůli předat svoji menšinovou identitu na další generace. Je také otázkou, zda se osoby se zdravotním postižením samy identifikují s konkrétní menšinou a přejí si být příslušníky takové menšiny.

V další části tohoto příspěvku se budeme styčným bodům ochrany tradičních a nových menšin věnovat blíže. Zaměříme se přitom na problematickou otázkou definice pojmu menšiny, na hodnotu menšinové identity v širším kulturním kontextu a na otázkou integrace či inkluze menšiny do společnosti.

4.1 Problém definice zdravotního postižení

Určitá paralela mezi ochranou tradičních národnostních menšin a ochranou práv osob se zdravotním postižením spočívá v tom, že v obou případech je sporná definice nositelů práv. Na mezinárodní úrovni dodnes nebyla přijata právně závazná definice národnostní menšiny. Ani Rámcová úmluva

²⁶ ERKULWATER, J. L. *How the Nation's Largest Minority Became White: Race Politics and the Disability Rights Movement, 1970–1980*. *Journal of Policy History*, 2018, 30(3), s. 367–399, s. 369.

²⁷ DEEGAN, M. J. *Multiple Minority Groups: A Case Study of Physically Disabled Women*, *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 2/1981, s. 274–297, s. 283.

o ochraně národnostních menšin z roku 1995, která je jako jediná mezinárodní smlouva věnovaná pouze ochraně národnostních menšin, nedefinuje tento klíčový pojem.

Podle preambule ÚOZP je zdravotní postižení pojmem, „který se vyvíjí a který je výsledkem vzájemného působení mezi osobami s postižením a konkrétními bariérami v postojích a v prostředí, které brání jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti, na rovnoprávném základě s ostatními“. Čl. 1 ÚOZP na tuto poměrně vágní koncepci navazuje a zahrnuje mezi osoby se zdravotním postižením „osoby mající dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení, které v interakci s různými překážkami může bránit jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními“. Ucelenou definici pojmu zdravotního postižení nelze z těchto ustanovení odvodit. Pojem „zdravotní postižení“ zřejmě schválne nebyl začleněn do výčtu různých definic, který je obsažen v čl. 2 ÚOZP.

V otázce definice zdravotního postižení ÚOZP nenavazuje na starší dokumenty OSN. Výše zmíněný Světový akční program z roku 1982 definoval pojem „handicap“, tzv. Standardní pravidla pro vyrovnanávání příležitostí osob se zdravotním postižením z roku 1993 vymezovala jak pojem „zdravotní postižení“,²⁸ tak i pojem „handicap“.²⁹ Autoři Standardních pravidel poznamenali, že zavedením těchto definic mělo být vyřešeno předchozí matení pojmu ze strany politických aktérů.³⁰ Kromě toho bylo cílem Standardních pravidel rozšířit úzký medicínský přístup k otázce zdravotního pojmu o relevantní sociální aspekty.

Autoři ÚOZP nakonec sice rezignovali na kodifikaci souhrnné definice zdravotního postižení, nicméně rozdíl mezi medicínským a sociálním pojetím je z Úmluvy zřejmý. Samotné postižení je v anglické verzi označováno výrazem „impairment“, výraz „disability“ označuje sociální vyloučení („disability“). Tam, kde česká verze preambule ÚOZP hovoří o „osobách s postižením“ (na

²⁸ „The term ‚disability‘ summarizes a great number of different functional limitations occurring in any population in any country of the world. People may be disabled by physical, intellectual or sensory impairment, medical conditions or mental illness. Such impairments, conditions or illnesses maybe permanent or transitory in nature.“ (A/RES/48/96, odst. 17).

²⁹ „The term ‚handicap‘ means the loss or limitation of opportunities to take part in the life of the community on an equal level with others. It describes the encounter between the person with a disability and the environment. The purpose of this term is to emphasize the focus on the shortcomings in the environment and in many organized activities in society, for example, information, communication and education, which prevent persons with disabilities from participating on equal terms.“ (A/RES/48/96, odst. 18).

³⁰ „The terms ‚disability‘ and ‚handicap‘ were often used in an unclear and confusing way, which gave poor guidance for policy-making and for political action. The terminology reflected a medical and diagnostic approach, which ignored the imperfections and deficiencies of the surrounding society.“ (A/RES/48/96, odst. 19).

rozdíl od „osob se zdravotním postižením“), anglická verze používá výraz „persons with impairments“ (na rozdíl od „persons with disabilities“).³¹ Zdravotní funkční omezení tedy neznamená automaticky zdravotní postižení ve smyslu Úmluvy, musí jít o kombinaci medicínského i sociálního prvku.

Stefanie Schmahlová, odbornice na mezinárodní a evropské právo na univerzitě v německém Würzburgu, přirovnala dichotomii zdravotního stavu („impairment“) a sociálního vyloučení („disability“) k rozlišování mezi biologickým pohlavím („sex“) a sociálním pohlavím („gender“).³² Toto přirovnání je velmi zajímavé. Genderová teorie vychází z toho, že biologické pohlaví je v sociálním kontextu do velké míry irrelevantní, a požaduje, aby si všichni mohli více méně libovolně zvolit své sociální pohlaví.

Je otázkou, nakolik lze v případě osob se zdravotním postižením abstrahovat od biologických faktů, resp. nakolik je status osoby se zdravotním postižením otázkou svobodné individuální volby. Jinými slovy, může si osoba, která netrpí vážným funkčním omezením, zvolit status osoby se zdravotním postižením a uplatňovat práva podle ÚOZP? Nebo může osoba, která objektivně trpí vážným funkčním omezením, rozhodnout, že nechce být považována za osobu se zdravotním postižením?

Kvůli absenci explicitní a přesné definice zdravotního postižení v ÚOZP disponují smluvní státy poměrně širokým prostorem pro vlastní úpravu. Podmínkou je ovšem dostatečné zohlednění sociálního modelu zdravotního postižení. V rozporu s cílem a předmětem Úmluvy by bylo trvání na striktním medicínském modelu. Konkrétní způsob balancování medicínských a sociálních aspektů však z ÚOZP nevyplývá. Proto se řada odborníků již při vyjednávání textu ÚOZP obávala, že bude složité určit osobní působnost Úmluvy.³³ Na výkladu pojmu zdravotního postižení se podílejí národní legislativní orgány, národní soudy, správní praxe a v neposlední řadě podněty a kritika ze strany nevládních aktérů. Také monitorovací výbor bude mít přirozeně ambici přispět k ustálenému výkladu pojmu zdravotního postižení.

Na unijní úrovni má na společné chápání zdravotního postižení zásadní vliv Soudní dvůr Evropské unie (SDEU). Jelikož EU, vedle členských států, přistoupila k ÚOZP, je s členskými státy spoluodpovědná za splnění závazků

³¹ Této terminologii odpovídá ve francouzské verzi výraz „personnes présentant des incapacités“ (na rozdíl od „personnes handicapées“) a ve španělštině výraz „personas con deficiencias“ (na rozdíl od „personas con discapacidad“).

³² SCHMAHL, S. *Menschen mit Behinderungen im Spiegel des internationalen Menschenrechtsschutzes*. Archiv des Völkerrechts, 2007 (45), s. 517–540, s. 525.

³³ SCHULZE, M. *Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons with Disabilities A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*. Handicap International, 2009 (https://iddcconsortium.net/sites/default/files/resources-tools/files/hi_crpd_manual_sept2009_final.pdf).

podle Úmluvy. Z toho vyplývá, že SDEU musí brát v potaz koncepcí zdravotního postižení, jak vyplývá z ÚOZP. Kromě toho je pojem zdravotního postižení obsažen jak v Listině základních práv EU, tak i ve směrnici Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. Čl. 1 směrnice řadí mezi zakázané důvody diskriminace také zdravotní postižení.

Podle SDEU je třeba chápát pojem zdravotního postižení jako autonomní pojem práva EU. To znamená, že pokud jde o diskriminaci v oblasti zaměstnání, nemohou se členské státy odvolut na případné definice obsažené ve vnitrostátním právu členských států. Ještě před přijetím ÚOZP řešil SDEU problém definice zdravotního postižení v případě Chacón Navas.³⁴ Příslušný národní soud se dotázal, zda se ochrany podle směrnice 2000/78/ES může dovolat zaměstnankyně, která byla propuštěna z práce z důvodu dlouhodobé nemoci. Ve svém rozsudku SDEU vyjasnil, že je třeba rozlišovat mezi nemocí a zdravotním postižením. V unijním právu není zakázáno rozlišovat na základě nemoci.

Podle SDEU zvolil unijní zákonodárce ve směrnici 2000/78/ES výraz „zdravotní postižení“, který se liší od výrazu „nemoc“. SDEU přitom vyzdvihl, že pod směrnici spadá jen takové narušení účasti na profesním životě, které je dlouhodobé. Ve svém rozsudku ze září 2006 SDEU samozřejmě nemohl odkázat na ÚOZP, která v danou chvíli ještě nebyla přijata.

Odkaz na ÚOZP najdeme v rozsudku SDEU z roku 2013,³⁵ který se znova dotýkal vymezení pojmu zdravotního postižení vůči pojmu nemoci. S přihlédnutím k preambuli a čl. 1 Úmluvy SDEU poznamenal, že zdravotní postižení znamená dlouhodobé omezení vyplývající především z fyzických, duševních nebo psychických postižení, která v interakci s různými překázkami mohou bránit plnému a účinnému zapojení dotčené osoby do profesního života. Podle SDEU není rozhodující, zda zdravotní omezení je vrozené, způsobené následkem úrazu nebo nemoci. Pod pojem zdravotní postižení může proto spadat jak léčitelná, tak i neléčitelná nemoc, pokud v interakci s různými překázkami dlouhodobě brání plnému a účinnému zapojení dotčené osoby do profesního života. Z této argumentace je zřejmé, že SDEU převzal z ÚOZP kombinaci medicínského a sociálního pojetí ZP.

V rozsudku ve věci Kaltoft z roku 2014³⁶ se SDEU znova vyjádřil k problému spojení medicínských a sociálních aspektů, a to v souvislosti s otázkou,

³⁴ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) ze dne 11. července 2006 ve věci C-13/05 *Sonia Chacón Navas proti Eurest Colectividades SA*.

³⁵ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 11. dubna 2013 ve věci C-335/11 a C-337/11 *HK Danmark*.

³⁶ Rozsudek ve věci C-354/13 *Fag og Arbejde (FOA) v. Kommunernes Landsforening (KL)*.

zda za zdravotní postižení je třeba považovat obezitu. Nad rámec argumentů vyjádřených v předchozích rozhodnutích SDEU tentokrát upozornil na to, že pojem zdravotního postižení nezávisí na otázce, zda konkrétní osoba mohla či nemohla přispět ke vzniku svého zdravotního postižení. Ve výsledku SDEU konstatoval, že obezita může být za zdravotní postižení považována, pokud brání plnému a účinnému zapojení zaměstnance do profesního života z důvodu omezené mobility nebo výskytu onemocnění. Rozhodnutí o splnění těchto kritérií však ponechal SDEU na příslušném dánském soudu.

O vazbu mezi nemocí a zdravotním postižením šlo také v případě Ruiz Conejero,³⁷ o kterém SDEU rozhodl v lednu 2018. Žalobce v původním řízení trpěl obezitou, která následně u něho způsobila výskyt artrózy. Jelikož během jednoho roku vykázal nepřítomnost na pracovišti v rozsahu 76 dnů, byl v souladu se španělským zákoníkem práce propuštěn ze zaměstnání. V tomto případě SDEU dovodil, že propuštění pana Conejera mohlo představovat neprímou diskriminaci, pokud nemoc souvisela se zdravotním postižením. Řešení této konkrétní otázky ponechal SDEU na příslušném španělském soudu.

Co se týče slučitelnosti přístupu SDEU se zadáním ÚOZP, neměl monitorovací výbor ve svém hodnocení z října 2015³⁸ námitky. Ovšem ve vztahu k České republice kritizoval Výbor v květnu 2015, že národní legislativa v oblastech zaměstnání a školství obsahuje řadu definic, které jsou založeny pouze na medicínském přístupu a nezohledňují sociální model zdravotního postižení.³⁹

Co se týče vymezení pojmu zdravotního postižení, zbývá ještě další otázka. ÚOZP nerozlišuje podle závažnosti zdravotního funkčního omezení. Smyslem Úmluvy jistě není považovat každé omezení zraku či sluchu za zdravotní postižení, ale přesnější hranice stanoveny nejsou. Dále není jasné, zda je zdravotní postižení ve smyslu ÚOZP nutně trvalé či zda může v průběhu času odeznít. Tyto úvahy se dotýkají nejen osobní působnosti ÚOZP, ale také problému, na kolik osobám s různými zdravotními postiženími přísluší stejná míra ochrany a stejný rozsah práv.

Podobný problém řeší mezinárodní orgány také v kontextu ochrany tradičních národnostních menšin. Poradní výbor podle Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin konstatoval, že tak, jak se národnostní menšiny často liší počtem a velikostí, liší se i priority menšinových komunit a individuální priority osob patřících do těchto komunit.⁴⁰ Můžeme tedy shrnout, že v pří-

³⁷ Rozsudek ve věci C-270/16 *Carlos Enrique Ruiz Conejero v. Ferroser Servicios Auxiliares SA a Ministerio Fiscal*.

³⁸ CRPD/C/EU/CO/1 ze dne 2. října 2015.

³⁹ CRPD/C/CZE/CO/1 ze dne 15. května 2015.

⁴⁰ ACFC, *Thematic Commentary No 4 on the scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* [ACFC/56DOC(2016)001].

padě tradičních i nových menšin je při určení rozsahu práv třeba brát v potaz konkrétní okolnosti dané menšiny i individuální zájmy jejich příslušníků.

4.2 Identita a různorodost

Identita je klíčovým pojmem menšinového práva. Podle čl. 5 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin se smluvní strany zavázaly k uchovávání základních prvků menšinové identity, přičemž citované ustanovení vymezuje čtyři základní prvky této identity: náboženství, jazyk, tradice a kulturní dědictví. Také čl. 4 ÚOZP řadí zachování identity mezi obecné zásady ochrany osob se zdravotním postižením. Čl. 24 ÚOZP dále zmiňuje podporu jazykové identity společenství neslyšících. Podle čl. 30 odst. 4 mají osoby se zdravotním postižením právo na uznání a podporu své specifické kulturní a jazykové identity, včetně znakového jazyka a kultury neslyšících. Zřejmě není náhoda, že se ustanovení na podporu identity tradičních národnostních menšin a identity osob se zdravotním postižením jako nové menšiny podobají.

Tato úprava ÚOZP znamená zásadní změnu oproti tradičnímu přístupu k osobám se zdravotním postižením, který se vyznačoval tím, že zdravotní postižení bylo vnímáno jako odchylka od normy, kterou je třeba napravit či ošetřit konkrétními lékařskými postupy. Záměrem Úmluvy je nahradit tradiční přístup důrazem na rozmanitost lidské společnosti a specifickou hodnotu rozmanitosti.

Čl. 3 písm. d) ÚOZP proto vyzdvihuje jako obecnou zásadu respektování odlišnosti a přijímání osob se zdravotním postižením jako součásti lidské různorodosti a přirozenosti. Posilování úcty k lidské různorodosti je také důležitým cílem budování systému inkluzivního vzdělávání ve smyslu čl. 24 odst. 1 písm. a) ÚOZP, které má vést osoby se zdravotním postižením k ocenění vlastní důstojnosti a uvědomění si vlastní hodnoty. Odborná literatura upozornila na to, že výraz „lidská různorodost“ má pro účely ÚOZP poněkud jiný význam než mimo rámec zdravotního postižení. V diskurzu mezinárodních mezivládních a nevládních organizací se výraz různorodost („diversity“) stal kódovým slovem pro debatu o právech sexuálních menšin.⁴¹

Také na tomto místě se ukazuje určitá paralela mezi úpravou práv osob se zdravotním postižením a mezinárodní ochranou národnostních menšin. Jelikož v minulosti byl výraz „menšina“ nezřídka asociován s méněcenností,

⁴¹ SCHULZE, M. *Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons with Disabilities A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*. Handicap International, 2009, s. 92. (https://iddconsortium.net/sites/default/files/resources-tools/files/hi_crpd_manual_sept2009_final.pdf).

řada autorů se snažila pojmem „národnostní menšina“ nahradit pojmem „národnostní nebo etnická skupina“. Z podobného důvodu mohou i osoby se zdravotním postižením mít výhrady proti použití výrazu „menšina“.

ÚOZP svým způsobem kopíruje přístup Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, která ve své preambuli explicitně vyzdvihuje pozitivní hodnotu kulturní rozmanitosti, která má být pro každou společnost „zdrojem a faktorem nikoliv dělení, ale obohacení“. Také preambule Evropské charty regionálních či menšinových jazyků z roku 1992 označuje vzájemné působení kultur a jazykovou rozmanitost za důležitou hodnotu.

V podobném duchu tedy stanoví čl. 30 odst. 4 ÚOZP, že osoby se zdravotním postižením mají právo na uznání a podporu své specifické kulturní a jazykové identity, včetně znakového jazyka a kultury neslyšících. Stefanie Schmahlová právem upozornila na to, že podle této úpravy jazykové projevy osob neslyšících či nevidomých nepředstavují nouzové řešení, ale důležitou kulturní vymoženost, která si zaslhuje společenskou úctu a státní podporu.⁴² Lze souhlasit také s Heinarem Bielefeldtem, podle něhož lze ÚOZP v tomto směru považovat za změnu paradigmatu.⁴³ Co bylo dlouhodobě považováno za nedostatek, je nově definováno jako hodnota a zdroj kulturního bohatství. Při srovnání statusu tradičních národnostních menšin a menšin osob se zdravotním postižením, zjišťujeme další paralelu v tom, že zatímco nevýhoda národnostních menšin dlouho spočívala v tom, že žily bez svého národního státu, resp. mimo svůj národní stát, nevýhoda osob se zdravotním postižením spočívala ve společenském přístupu k jejich fyzické či mentální dispozici. Prohlášením nevýhody za výhodu a součást hodnotové rozmanitosti citované právní nástroje zavádějí zcela nový model.

V případě takových změn je ovšem klíčové, aby nový přístup nebyl pouze deklarován, ale našel také reálnou podporu v celospolečenském vědomí a v právní praxi. Je třeba připomenout, že ani rozsáhlá ochrana nemohla uspokojit všechny národnostní menšiny či národy. Jako memento může sloužit situace v Katalánsku, která eskalovala přesto, že španělský právní rád garantuje poměrně pokrokový model katalánské samosprávy. Nelze ani opomenout, že přes rozsáhlou ochranu stanovenou Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin a Evropskou chartou regionálních či menšinových jazyků je v rámci Evropské unie 128 menšinových jazyků považováno za ohrožené.⁴⁴

⁴² SCHMAHL, op. cit., 527.

⁴³ BIELEFELDT, op. cit.

⁴⁴ JONES, M. P. *Endangered Languages and Linguistic Diversity in the European Union*. European Parliament's Committee on Culture and Education, 2013, IP/B/CULT/IC/2013-030 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495851/IPOL-CULT_NT(2013)495851_EN.pdf].

Je tedy otázkou, jak se bude v praxi projevovat deklarovaná změna přístupu k osobám se zdravotním postižením. Srovnání samotných koncepcí ochrany tradičních menšin a ochrany práv osob se zdravotním postižením se jeví v každém případě jako nosné. Nejde přitom pouze o společný základ v souvislosti s osobní působností příslušných úprav a s vymezováním menšinové identity jako celospolečenské hodnoty, ale také o případné paradoxy v rámci systémů ochrany. Některým vybraným rozporům ochrany osoby se zdravotním postižením se chceme věnovat níže.

5. PARADOXY A BÍLÁ MÍSTA V OCHRANĚ PRÁV OSOBY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

V obecné rovině lze konstatovat, že mezinárodní ochrana lidských práv včetně práv osoby se zdravotním postižením odráží ideály a klíčové hodnoty našeho světa. Do příslušných mezinárodních úmluv a jejich aplikace se promítá snaha o zachování i budování pozitivních vztahů k lidem na celém světě. Přebal ÚOZP odkazuje mimo jiné na vazbu mezi rovnými a nezcnitelnými právy všech členů lidské rodiny a svobodou, spravedlností a světovým mírem. V kontextu ÚOZP nepřekvapuje ani důraz na mezilidskou solidaritu, která se zakládá na povinnosti jedince „vůči dalším jedincům a ke společenství, k němuž náleží“.

Na straně druhé je mezinárodní ochrana lidských práv také silně poznámená vnitřními rozpory současné společnosti, a to např. propastí mezi bohatou a chudou částí světa a konflikty mezi různými ideologickými přístupy. Žádnou lidskoprávní úmluvu nelze uchopit bez ohledu na tyto rozpory. Zdá se ovšem, že zrovna v případě ÚOZP jsou paradoxy zvlášť markantní.

5.1 Úmluva a obraz člověka

Významný přínos ÚOZP spočívá v tom, že poněkud modifikuje přístup mezinárodní ochrany lidských práv k subjektům práv a svobod, jelikož upravuje nejen konkrétní práva, ale svým způsobem modifikuje obraz člověka jako nositele lidských práv. V odborné literatuře je široce uznáno, že základem univerzální ochrany lidských práv je obraz člověka, jak vychází z období osvícenství a racionalismu.⁴⁵ Tuto skutečnost připomíná nejen preambule Všeobecné deklarace lidských práv, která mluví o přirozené důstojnosti člověka, ale také

⁴⁵ FERRONE, V. *The Rights of History: Enlightenment and Human Rights*. *Human Rights Quarterly*, 2017, 39(1), s. 130–141.

programové ustanovení čl. 1 VDLP, podle něhož všichni lidé jsou nadání rozumem a svědomím. V tomto pojetí lidských práv rozum a svědomí tvoří základ svobody a autonomie lidské bytosti.

Od tohoto deklarovaného ideálu se ovšem některé lidskoprávní dokumenty odchylují. Velmi zřejmá je tato skutečnost v případě Úmluvy o právech dítěte z roku 1989, která vychází z premisy, že lidská práva přísluší také bytostem, které svým rozumem a svědomím ještě nemohou náležitým způsobem disponovat. Již Deklarace práv dítěte z roku 1959 vyzdvihla tělesnou a duševní nezralost dítěte, a preambule této deklarace vrcholila v krásné větě, že lidstvo je povinno dát dětem to nejlepší, co jim dát může. Subjektem a nositelem dětských práv proto není osvícenský vzor svobodné a rozumné lidské bytosti, ale zranitelný tvor s omezenou svobodou a omezenou schopností použít rozum. Zde místo obrazu silného jedince, který uplatňuje vlastní práva, dominuje myšlenka ochrany. Vzhledem k omezené autonomii dítěte je třeba vhodnou míru ochrany upřesnit např. ve světle principu nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a práva dítěte být slyšeno podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte.

Systému mezinárodní ochrany lidských práv je tedy immanentní určitý prvek paternalismu, jelikož v některých případech realizace základních lidských práv nezáleží na rozumu a svědomí nositele, ale na odpovědnosti a obětavosti jiných subjektů. Přítomnost ochranářského prvku v systému lidských práv je paradoxní nejen z pohledu svobody a rozumu lidské bytosti, ale také z pohledu individualismu, jenž tvorí jeden ze základů západní koncepce lidských práv.⁴⁶ Ochrana dětí totiž není postavena na izolovaném jednotlivci a jeho autonomii, ale na zapojení dětí do rodinného prostředí a společnosti.⁴⁷

Abychom se vyhnuli případným nedorozuměním, chceme zdůraznit, že vůbec nemáme v úmyslu přirovatnati osoby se zdravotním postižením k dětem. Z pohledu vývoje ochrany lidských práv ovšem nelze přehlédnout, že paternalistický přístup byl dlouhou dobu charakteristický také ve vztahu k osobám se zdravotním postižením.⁴⁸ Tento přístup se promítal zejména do segregace a institucionalizace osob se zdravotním postižením a výrazně limitoval jejich šance na participaci a nezávislost. ÚOZP proto zavedla nový přístup založený

⁴⁶ O významu individualismu pro evropskou ochranu lidských práv viz např. LÖHMUS, K. Caring Autonomy: *European Human Rights Law and the Challenge of Individualism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, s. 6–11.

⁴⁷ Čl. 5 Úmluvy o právech dítěte zmíňuje vedle prvotní odpovědnosti rodičů také případná práva a povinnosti členů širší rodiny nebo obce, zákonných zástupců nebo jiných osob právně odpovědných za dítě.

⁴⁸ Pro analýzu paternalistických přístupů na úrovni národní legislativy viz LACY, D. A. Am I My Brother's Keeper: Disabilities, Paternalism, and Threats to Self. Santa Clara Law Review, 1/2003, s. 55–99.

na inkluzi a aktivní účasti.⁴⁹ Čl. 19 ÚOZP výslově upravuje právo osob se zdravotním postižením na nezávislý způsob života a na zapojení do společnosti.

Z tohoto hlediska je pochopitelné, že ÚOZP postrádá ustanovení odpovídající čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a nejlepším zájmu dítěte, na jehož výkladu se podílejí především rodiče a státní orgány. Na druhé straně ale čl. 12 odst. 3 ÚOZP hovorí o přístupu osob se zdravotním postižením k asistenci, kterou mohou pro uplatnění svých práv potřebovat. O osobní asistenci nezbytné pro nezávislý způsob života se zmiňuje také čl. 19 písm. b) ÚOZP. Také čl. 9 a 16 ÚOZP obsahují odkaz na nutnost zajistit osobní asistenci pro osoby se zdravotním postižením.

Zmíněná ustanovení jsou zformulována citlivým způsobem. Nicméně je zřejmé, že mezi koncepcí sebeurčení a koncepcí asistovaného sebeurčení⁵⁰ existuje významný rozdíl. Odborná literatura rozlišuje mezi tzv. podporovaným rozhodováním (supported decision-making) a ulehčeným rozhodováním (facilitated decision-making).⁵¹

Monitorovací výbor podle ÚOZP ve své dosavadní praxi vyjádřil jasnou preferenci pro podporované rozhodování osob se zdravotním postižením. Ve výše zmíněném závěrečném hodnocení plnění ÚOZP v České republice⁵² Výbor konstatoval, že ČR má zlepšit přístup k podporovanému rozhodování ve světle čl. 12 Úmluvy. Také EU byla Výborem vyzvána, aby podporovala analýzu vhodných modelů podporovaného rozhodování.⁵³ V souvislosti se zapojením osob se zdravotním postižením do výzkumných projektů Výbor vyzval EU, aby zabránila případům náhradního rozhodování.

V odborné diskusi o čl. 12 Úmluvy můžeme však narazit také na hlasu podporující v určitých situacích zachování náhradního rozhodování (substituted decision-making). To má nejblíže k modelu nejlepšího zájmu.⁵⁴ Prosazo-

⁴⁹ DEVANDAS, A. C. *Social protection and persons with disabilities*. International Social Security Review. 4/2017, s. 45–65.

⁵⁰ K tomuto pojedání viz kriticky DAMM, R. *Assistierte Selbstbestimmung als normatives und empirisches Problem des Rechts – am Beispiel von Einwilligungs- und Entscheidungsfähigkeit*. Zeitschrift für Rechtssociologie 37 (2017), s. 337–376.

⁵¹ Podrobně DEVI, N. *Supported Decision-Making and Personal Autonomy for Persons with Intellectual Disabilities: Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Journal of Law, Medicine and Ethics. 2013, 41(4), s. 792–806.

⁵² CRPD/C/CZE/CO/1 ze dne 15. května 2015.

⁵³ CRPD/C/EU/CO/1 ze dne 2. října 2015. Viz také navazující návrh usnesení Evropského parlamentu o provádění Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, a to se zvláštním ohledem na závěrečné připomínky Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením [2015/2258(INI)].

⁵⁴ DEVI, N. *Supported Decision-Making and Personal Autonomy for Persons with Intellectual Disabilities: Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Journal of Law, Medicine & Ethics, 4/2013, s. 792–806.

vání podporovaného rozhodování jako exkluzivního modelu by mohlo vyvolat problémy, pokud konkrétní osoba není schopna dostatečně komunikovat s asistencí nebo není k dispozici dostatek sociálních služeb. Podle australské odbornice na zdravotnické právo Katrine del Villarové může podporované rozhodování v některých případech vést k rozvrácení rodinných vztahů. Spolu s jinými autory proto odmítá postoj Výboru jako příliš extremistický.⁵⁵

5.2 Ochrana dětí se zdravotním postižením a problém prenatální diagnózy

Velkou výzvu pro novou pokrokovou koncepci ÚOZP představuje rozhodování o potratu v souvislosti s prenatální diagnostikou zdravotního postižení. Je znova třeba připomenout, že ÚOZP velmi přesvědčivě vychází z premisy, že zdravotní postižení není odchylka od normy či deficit, ale že život se zdravotním postižením je hodnotnou a důležitou součástí společenské různorodosti. Právě tato teze znamená vědomý odklon od neblahých tradic eugeniky.

Během draftování ÚOZP byl intenzivně diskutován dopad prenatální diagnostiky na tzv. sexuální a reprodukční medicínu (sexual and reproductive medicine). Jeden z prvních návrhů Úmluvy obsahoval formulaci, že zdravotní postižení není důvod pro ukončení života a že smluvní státy mají zakázat povinný potrat založený na prenatální diagnóze zdravotního postižení. Vzhledem k tomu, že taková úprava byla podle některých států v rozporu s právem ženy na volbu, byla z finálního znění ÚOZP vyškrtnuta. Následně se Austrálie snažila prosadit jiný text, který by sice právo ženy na volbu výslovňě uznal, ale současně by zavázal stát, aby budoucí rodiče motivoval k výchově dětí se zdravotním postižením. Finální znění čl. 10 ÚOZP upravující právo na život však takový závazek neobsahuje.⁵⁶

Monitorovací výbor se problémem potratu a prenatální diagnostiky po prvé zabýval při hodnocení španělské úpravy, která výslovně privilegovala potraty ze zdravotních důvodů, jelikož v případě rizika fetální anomálie byla automaticky prodloužena lhůta pro legální potrat o osm týdnů. Je poněkud příznačné, že Španělsko tuto skutečnost ve své úvodní zprávě o plnění ÚOZP diskrétně zamlčelo. Poté, co se Výbor pomocí stínové zprávy nevládní

⁵⁵ DEL VILLAR, K. *Should Supported Decision-Making Replace Substituted Decision-Making? The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Coercive Treatment under Queensland's Mental Health Act 2000*. Laws, 2/2015, s. 173–200, 182.

⁵⁶ PETERSEN, C. J. *Reproductive Justice, Public Policy, and Abortion on the Basis of Fetal Impairment: Lessons from International Human Rights Law and the Potential Impact of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, *Journal of Law and Health*, 1/2015, s. 121–163, 152.

organizace dozvěděl o privilegovaných potratech, označil odlišné zacházení s těhotenstvím na základě postižení plodu za neslučitelné s Úmluvou a výslově doporučil Španělsku, aby rozlišování na základě zdravotního postižení zrušilo.⁵⁷

Diskuse přirozeně pokračovala také v následujících letech a promítla se do konfliktu mezi lidskoprávními výbory OSN. V návrhu nového obecného komentáře k právu na život ve smyslu čl. 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech Výbor OSN pro lidská práva vyzval smluvní strany, aby poskytovaly bezpečný, legální a účinný přístup k potratu mimo jiné v případech, ve kterých plod trpí smrtelným poškozením. Ve svých připomínkách k této formulaci Výbor podle ÚOZP upozornil na to, že zákony výslovně umožňující potrat z důvodu zdravotního postižení nejsou slučitelné s ÚOZP. Podle Výboru pro práva osob se zdravotním postižením je takový přístup v rozporu s čl. 8 ÚOZP, podle něhož smluvní státy mají podporovat pozitivní vnímání osob se zdravotním postižením a lepší společenské povědomí v tomto směru. Výbor dodal, že na základě prenatální diagnostiky často není jasná závažnost zjištěného postižení, a výslovně kritizoval stereotyp, že zdravotní postižení není slučitelné s dobrým životem.

Ačkoli Výbor pro lidská práva spornou formulaci nakonec vyškrtnul z nového obecného komentáře č. 36, který byl předložen v roce 2018,⁵⁸ rozpory neskončily. Výbor podle ÚOZP se zřejmě obával, že by jeho kritický postoj mohl být využit jako argument ze strany hnutí za právo na život (pro-life). Proto předsedkyně Výboru pro práva osob se zdravotním postižením Theresia Degener a předsedkyně Výboru pro odstranění diskriminace žen Dalia Leinarte v září 2018 představily společné stanovisko obou výborů, podle něhož ÚOZP v žádném případě nemá sloužit jako argument proti potratu.⁵⁹ Podle společného stanoviska jsou práva osob se zdravotním postižením a genderová rovnost součást stejného lidskoprávního standardu. Konkrétní řešení problematiky prenatální diagnostiky z tohoto výroku nevyplývá. Oba zmíněné výbory dosáhly překvapivé syntézy protichůdných postojů tím, že vyzdvihují povinnost smluvních států zajistit přístup zdravotně postižených žen k možnosti potratu.

Domníváme se, že společné stanovisko lidskoprávních výborů jde svým způsobem proti smyslu ÚOZP a je z hlediska práv osob se zdravotním postižením

⁵⁷ CRPD/C/ESP/CO/1 ze dne 19. října 2011. Je zajímavé, že Výbor činil toto doporučení v souvislosti s obecnými závazky podle čl. 4 Úmluvy a nikoli ve vztahu k právu na život podle čl. 10 Úmluvy.

⁵⁸ CCPR/C/GC/36 ze dne 3. září 2019.

⁵⁹ Viz informaci na stránkách Vysokého komisaře OSN pro lidská práva: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23503&LangID=E>

nebezpečné. V prvé řadě nejde o správný či nesprávný postoj k problematice potratu ve světle lidských práv. Takové postoje jsou přirozeně vždy vyjádřením konkrétních politických, filosofických či náboženských preferencí konkrétního autora. Hlavní problém spočívá v tom, že se na tomto místě lidskoprávní ideje rovnocenné hodnoty v rozmanitosti střetávají s reálným životem a reálnou volbou potenciálních rodičů. Prenatální selekce je totiž realitou, a to nejen ve vztahu k diagnostikovanému zdravotnímu postižení. Již v roce 2006 kritizoval Výbor pro práva dítěte praxi prenatální selekce plodů na základě pohlaví.

Co se týče osudu postižených plodů, je situace velmi jasná. Statistiky vykazují, že se v západních zemích rozhodne pro potrat 90 % žen či potenciálních rodičů, kteří se dozví o tom, že jejich dítě bude mít Downův syndrom. Rádi bychom v této souvislosti připomenuli soudní případ, který vyvolal rozruch ve Francii i mimo ni.

U příležitosti světového dne Downova syndromu řada italských spolků nechala vysílat krátký televizní spot, který se snažil poukázat na to, jak život dětí s Downovým syndromem je hodnotný a že by se nastávající maminky neměly této výzvy leknout. Poté, co krátký film byl vysílán také na některých francouzských televizních stanicích, zasáhla francouzská Televizní rada (CSA) a film zakázala. Francouzský nejvyšší správní soud (*Conseil d'État*) platnost tohoto rozhodnutí potvrdil s tím, že by konfrontace se spotem, zobrazujícím život mentálně postižených dětí jako hodnotný, mohla narušit svědomí těch žen, které se v souladu s francouzskými právními předpisy rozhodly pro potrat. Nejvyšší správní soud označil dotyčný spot za dvojznačný, a to zřejmě proto, že jednak propagoval pozitivní pohled na děti s Downovým syndromem a jednak postavil ženu před těžkou volbu, zda jít na potrat či nikoli.⁶⁰

Rozpor, který panuje mezi přístupem ÚOZP a společenskou realitou, může jen stěží být vyjádřen lépe. Pro úplnost dodáváme, že naším cílem jistě není soudit osoby, které se nachází ve velmi složité životní situaci a stojí před zásadním dilematem, když rozhodují o postiženém plodu. Je ovšem nutné konstatovat, že francouzská judikatura zřejmě není v souladu s duchem ÚOZP. Z lidskoprávní praxe je také zřejmé, že pokrytectví a popírání rozporů nакonec nepřispívá k efektivní ochraně.

⁶⁰ Pro podrobnou analýzu případu viz SCHEU, H. Ch. and AUPETIT, A. *The Positive Perception of Disability As a Human Rights Principle and the Reality of Prenatal Testing*. Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper No. 2019/II/3 (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3412343>).

6. ZÁVĚRY

Cílem tohoto příspěvku je představit obsah a přínos ÚOZP jako stěžejní lidskoprávní úmluvy. Poté, co byla stručně představena geneze Úmluvy, věnovali jsme se inovativním prvkům, které Úmluva zavedla do systému mezinárodní ochrany lidských práv. Soustředili jsme se přitom na její hlavní principy.

V další části příspěvku jsme se zaměřili na otázku, zda lze osoby se zdravotním postižením uchopit jako novou menšinu. Na základě srovnání ÚOZP s dokumenty upravujícími ochranu tradičních národnostních menšin jsme zjistili některé základní rozdíly, ale také řadu možná překvapivých paralel. S ohledem na problematiku definice pojmu menšiny a pojmu zdravotního postižení jsme dospěli k závěru, že osobní působnost ÚOZP není zcela vyjasněna a bude stále znova vyvolávat nové otázky, jak dokazuje mimo jiné také judikatura Soudního dvora EU. Společný moment v otázce práv tradičních i nových menšin představuje ochrana menšinové identity jako hodnoty a pozitivní součásti celospolečenské rozmanitosti.

V návaznosti na tato zjištění jsme se v poslední části příspěvku věnovali určitým rozporům, které ÚOZP a její praktická aplikace přinesla pro mezinárodní ochranu lidských práv. Upozornili jsme na problémy související se zavedením paternalistického přístupu do systému individuálních práv a na možná ještě větší problémy, které mohou nastat, když se ideologie dostává do střetu s rozšířenou společenskou praxí. Jako příklad významného rozporu jsme nastínili protichůdné přístupy mezinárodních lidskoprávních orgánů a francouzského Nejvyššího správního soudu k otázce prenatální selekce.

Lze shrnout, že realizace závazků podle ÚOZP znamená pro smluvní strany včetně Evropské unie značnou výzvu. Je důležité, aby práva osob se zdravotním postižením nadále již nepřestavovala bílé místo v systému lidských práv. ÚOPZ staví do centra pozornosti osoby, které byly a jsou nezřídka segregovány od zbytku společnosti a staly se obětí závažných porušení lidských práv ze strany státu i soukromých subjektů. Členům lidskoprávní komunity včetně autora tohoto příspěvku poskytuje Úmluva také skvělou příležitost k sebekritické reflexi o širších lidskoprávních souvislostech, a to nejen o obrazu člověka jako nositeli lidských práv nebo o jeho závislosti a sebeurčení, ale také o vztahu ušlechtilých cílů a ideálů na jedné straně a limitech lidského života a lidské společnosti na straně druhé.

III.

Lidé s postižením jako nová menšina?

Veronika Vítková*

1. ÚVOD

Na světě žije kolem 1,5 miliardy lidí s postižením.¹ Organizace spojených národů (OSN) pak mluví o lidech s postižením jako o největší menšině na světě. I přesto, že OSN označuje skupinu lidí s postižením jako menšinu bez dalšího zamýšlení, lze si položit otázku, jestli se opravdu o menšinu jedná a kteří lidé k této menšině náleží. A právě na tyto otázky budeme hledat odpovědi v následujícím textu.

2. VYMEZENÍ MENŠINY SKRZE SPOLEČNÝ ZNAK: POSTIŽENÍ

Pro určení, zda lze člověka považovat za příslušníka určité skupiny ve společnosti – menšiny, je zásadní naplnění určitého znaku, který je pro lidi spadající do dané menšiny společný. Takovým společným znakem definujícím menšinu může být např. národnostní nebo etnická příslušnost, sexuální orientace nebo náboženské vyznání. V případě lidí s postižením pak bude tímto společným charakteristickým znakem bezpochyby jejich postižení.

Pokud tedy přijmeme předpoklad, že by určité lidi spojovalo do společenské skupiny – menšiny právě jejich postižení, musíme si zároveň zodpovědět otázku, co si pod postižením představujeme. Na teoretické úrovni je odborníky utvářena celá řada tzv. modelů postižení, pomocí kterých lze postižení definovat. Jedním z těchto základních modelů je medicínský model postižení a také sociální model postižení.

* Kancelář veřejného ochránce práv.

¹ UNITED NATIONS. *Persons with Disabilities*. [online] [15. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.un.org/pga/73/priorities/persons-with-disabilities/>

3. MEDICÍNSKÝ MODEL POSTIŽENÍ

Podle medicínského modelu je postižení člověka vnímáno především skrze jeho zdravotní stav. Postižení má podle tohoto modelu z vnějšku určité parametry, lze jej tak popsat, měřit a také zkoumat. Použití medicínského modelu se stále využívá např. v oblasti sociálního zabezpečení, kdy je člověku na základě posudku jeho zdravotního stavu přisouzena invalidita určitého stupně.² Všichni lidé, kteří jsou slovy zákonodárce „invalidní“, spadají tedy do stejné společenské skupiny.³ Invalidita je oním společným charakteristickým znakem typickým pro menšinu. Optikou medicínského modelu **postižení by tedy lidé s přiznaným stupněm invalidity skutečně mohli tvorit menšinu.**

Problémem však je, že medicínský model lze již v určitém smyslu považovat za překonaný. Tento model totiž člověka s postižením chápe jako příjemce péče, jako někoho v podřízené pozici, kdo není z důvodu svého postižení schopen samostatně rozhodovat o svém životě. Takový přístup pak často odporuje vnímání samotných lidí s postižením, kteří si přejí být rovnocennou součástí společnosti a též mít kontrolu nad svými životy.⁴

4. SOCIÁLNÍ MODEL POSTIŽENÍ

Naopak tzv. sociální model postižení již nevnímá postižení jako záležitost konkrétního člověka a jeho zdravotního stavu, ale vidí hlavní příčinu vzniku postižení ve společnosti samé.⁵ Postižení v tomto ohledu můžeme chápát jako sociální konstrukt, jako sociální realitu.⁶ Tuto sociální realitu vytváří společnost tím, jak je **postižení vnímáno**, jak je **k lidem s postižením přistupováno** nebo **jaký jazyk** je v souvislosti s tématem postižení používán.⁷

² Více k problematice posuzování invalidity např. zde: ČESKÁ SPRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ. *Posuzování stupně invalidity*. [online]. [15. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/posuzovani-stupne-invalidity>

³ Viz ustanovení § 38 a násł. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

⁴ PANČOCHA, K. *Postižení jako axiologická kategorie sociální participace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 219 s.

⁵ Více k sociálnímu modelu postižení např. zde: OLIVER, M. *Understanding Disability: From Theory to Practice*. 1. vydání. Hampshire: Palgrave Macmillan. 1996, 192 s.

⁶ Více k sociálnímu konstruktivismu např. zde: BERGER, P. L., LUCKMANN, T. *Sociální konstrukce reality: pojednání o sociologii vědění*. Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2001, 216 s.; KUKLA, A. *Social constructivism and the philosophy of science*. Routledge. 2000, 192 s.

⁷ Ze sociálního modelu postižení vychází také Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením: Úmluva ve své preambuli pod písm. e) uvádí: „Uznávajíce, že **zdravotní postižení**

Jaký je tedy současný sociální konstrukt postižení? A je postižení společností chápáno jako natolik zásadní spojující znak, aby na jeho základě byli lidé s postižením vnímáni jako příslušníci jedné menšiny? Abychom nalezli odpověď na tyto otázky, můžeme se zamyslet nad několika konkrétními příklady.

Jak již bylo řečeno výše, sociální konstrukt postižení je utvářen mimo jiné i tím, jakou terminologii v souvislosti s tématem postižení společnost používá. Samozřejmě, jazyk se v průběhu času neustále vyvíjí a různí lidé používají různé termíny. Bez složitých analýz lze však také konstatovat, že je ve společnosti stále poměrně silně zakotvena terminologie, která lidi s postižením označuje právě prostřednictvím jejich postižení.

Typickým příkladem tohoto jevu jsou jednoslovňá označení, např. jako „*invalida*“, „*nevidomý*“, „*vozičkář*“, „*autista*“ apod. Takové formulace staví do centra pozornosti spíše postižení než člověka samotného jako osobnost. Z rozšířeného užívání těchto termínů lze pak dovodit, že postižení je společností vnímáno jako zásadní charakteristika člověka. Postižení je tedy možné chápat jako znak charakterizující lidi natolik, že je spojuje do určité společenské skupiny – menšiny. **Lidi s postižením pak můžeme na základě jazykového aspektu chápát jako menšinu.**

Sociální konstrukt je též vytvářen tím, jak společnost lidi s postižením vnímá a jak k nim přistupuje. V tomto ohledu je zajímavé se blíže věnovat skutečnosti, že někteří lidé s postižením žijí stále v sociálních službách ústavního typu. Tyto služby se často nemohou svým klientům věnovat tak, jak by potřebovali, neboť dlouhodobě čelí nedostatku personálu. Klienti pak zde tráví svůj den hromadně s ostatními klienty, tedy s lidmi, které ve službě potkali a k trávení svého času si je dobrovolně nezvolili. Klienti ústavních služeb mají často též zásadní nedostatek soukromí, neboť své pokoje sdílí s jedním, ale i více lidmi.⁸

Pro klienty ústavních služeb je tak velmi náročné jakkoliv se rozvíjet po pracovní, osobní nebo zdravotní stránce. Jsou také ohroženi sociální izolací, neboť ústavy zpravidla sídlí v malých vesnicích, a to ještě na jejich okraji. To vše se děje bez větší společenské či politické pozornosti. **Takový přístup k lidem s postižením nám pak může naznačovat, že jsou společností**

je pojem, který se vyvíjí a který je výsledkem vzájemného působení mezi osobami s postižením a bariérami v postojích a v prostředí, které brání jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti, na rovnoprávném základě s ostatními.“ (důraz doplněn).

⁸ Problematickým aspektům života lidí s postižením v pobytových sociálních službách ústavního typu se v České republice dlouhodobě věnuje veřejný ochránce práv. Více k tomuto tématu např. zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Vyzkumy/6-2019-domovy-pro-osoby-s-postizenim.pdf

skutečně vnímáni jako menšina. Jako někdo, kdo je obecně spíše na okraji zájmu.

Otázku, jak společnost vnímá a přistupuje k lidem s postižením, můžeme ještě navíc rozvinout o téma stereotypů a předsudků. Bývá totiž typické, že si společnost vytváří předsudky právě ve vztahu k menšinám. Je pravda, že mnohé předsudky týkající se lidí s postižením byly již překonané. Přesto si troufám tvrdit, že jich ve společnosti stále dost přetrvává.⁹ Např. předsudek, že člověk s mentálním postižením o sobě nikdy nemůže samostatně rozhodovat. Předsudek, že lidé s postižením by měli pracovat jen na chráněném pracovním trhu. Předsudek, že člověk s těžkým fyzickým postižením nemůže vést aktivní sexuální život a založit rodinu apod. I tyto příklady nám pak ukažují, že společenský přístup k lidem s postižením se bez předsudků neobejde. **Jedná se tedy o přístup, kterým společnost typicky přistupuje k menšině. Skupinu lidí s postižením můžeme tudíž i v tomto ohledu jako menšinu označit.**

5. POTŘEBA ZMĚNY SPOLEČENSKÉHO VNÍMÁNÍ POSTIŽENÍ

Jestliže jsme tedy na základě výše uvedených příkladů došli k úsudku, že (za použití sociálního konstraktu postižení) můžeme lidí s postižením brát jako menšinu, je nutné doplnit, že tento závěr lze změnit. Logicky je totiž možné měnit to, jak lidé vnímají postižení nebo jak společnost k lidem s postižením přistupuje.

Proč bychom však neměli chtít, aby byli lidé s postižením menšinou? Důvodem je, že ze sociologického hlediska je menšina často vnímána negativně, skrze určité znevýhodnění, podřízené postavení nebo nemožnost úplné participace apod. Rozdělení společnosti na většinovou a menšinovou se rovná udržování určitého oddělení společnosti na „*my*“ a „*oni*“. „*My*“ jako ti normální, zdraví a schopní. „*Oni*“ jako ti nemocní, slabí, závislí. Podle mého názoru je potom zcela legitimní nastavit cíl, kdy „*my*“ všichni dohromady budeme rovnomennou součástí společnosti. „*My*“ všichni lidé jsme totiž různě disponovaní či indisponovaní, každý jinak a v jiných věcech.

Postižení pak může být chápáno jako charakteristika, která člověka relativně omezuje. Např. člověk s fyzickým postižením nemůže běhat. Stejně tak ale i jiná charakteristika než postižení, může omezovat aktivity člověka.

⁹ Sama autorka je člověkem s tělesným postižením, v Kanceláři veřejného ochránce práv působí na odboru práv lidí s postižením.

Např. ten, kdo nemá hudební sluch, nemůže být operní pěvec. Postižení je tedy pouze jednou z charakteristik člověka, nikoliv tou hlavní. Postižení pak není natolik výrazným znakem, aby lidi spojovalo do jedné společenské skupiny – menšiny.

Jestliže máme ale skutečně dosáhnout cíle, kdy nejsou lidé s postižením vnímáni ve znevýhodněném postavení menšiny, je vhodné si uvědomit, že to závisí na nás všech. Všichni jsme odpovědní za proces společenské změny.

Jsou tedy lidé s postižením novou menšinou? Ano, dle předchozího textu jsou. To ale můžeme našim vnímáním a přístupem k nim změnit.

IV.

Veřejný ochránce práv v roli monitorovacího mechanismu Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

Mgr. et Mgr. Romana Jakešová*

1. ÚVOD

Když v roce 2009 ratifikovala Česká republika Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“), vznikla jí kromě povinnosti zajistit podmínky pro realizaci práv v ní zakotvených také povinnost vytvořit nezávislý monitorovací mechanismus. Úkolem tohoto mechanismu je především sledovat a průběžně vyhodnocovat, do jaké míry se daří státu dostát svým závazkům, a dále má také upozorňovat na případné systémové nedostatky. Zpětnou vazbu podává nejen státu samotnému, ale prostřednictvím tzv. „alternativní zprávy“ Výboru OSN pro práva lidí s postižením. Cílem tohoto příspěvku není popis procesu podávání zprávy k Výboru OSN, ale stručné zmapování funkcí a z nich plynoucích aktivit veřejného ochránce práv coby nezávislého monitorovacího orgánu.

2. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV JAKO MONITOROVACÍ MECHANISMUS

Roli monitorovacího mechanismu Úmluvy plní ochránce od roku 2018. Až po devíti letech od ratifikace Úmluvy, která byla doprovázena diskusí, kdo a za jakých podmínek by se měl ujmout monitorování, dostala Česká republika své povinnosti zřídit takovýto orgán. Hlavním důvodem, proč byl jako nejvhodnější kandidát pro tuto činnost uznán veřejný ochránce práv, je fakt, že se nejvíce blíží naplnění kritérií definovaných tzv. Pařížskými principy,¹ na které

* Kancelář veřejného ochránce práv, Brno.

¹ UN. *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*. [online]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages>StatusOfNationalInstitutions.aspx>. [citováno 28. 2. 2021].

v čl. 33 odst. 2 Úmluva nepřímo odkazuje, když předpokládá, že smluvní státy zajistí vznik jednoho nebo více **nezávislých** monitorovacích mechanismů.

Podle článku 33 Úmluvy by měl plnit nezávislý mechanismus tři základní funkce, a to: **podporu, ochranu a monitorování povinností plynoucích z Úmluvy**.² Díky tomu, že konkrétní náplň těchto činností není nikde blíže konkretizována, je zřejmé, že se bude v rámci činností jednotlivých monitorovacích mechanismů mírně lišit.

Podpora spočívá v šíření osvěty, a to jak směrem k široké veřejnosti, tak především i k samotným lidem s postižením. Může probíhat různou formou a způsoby, jako je pořádání nejrůznějších osvětových aktivit, vytváření informačních materiálů a pořádání kampaní³. Veřejný ochránce práv k této své podpůrné funkci přistupuje skutečně proaktivně a osvětové aktivity cílí jak na širokou veřejnost, tak s cílem posílit schopnost sebeobhajování právě na lidi s postižením samotné. Standardně probíhají nejrůznější školicí akce určené např. pro pracovníky sociálních služeb, veřejné opatrovníky, studenty právnických, pedagogických a sociálních oborů. Pravidelně se schází pracovní skupina složená z lidí s psychosociálním postižením. Ochránce vydává různé osvětové materiály, jako jsou letáky, články, informační videa. K novějším formám osvěty pak patří podcasty⁴, prostřednictvím kterých seznamuje širokou veřejnost s činností v rámci všech svých působností. Jako nástroj informování široké veřejnosti slouží také bulletin⁵, který vychází 3x–4x do roka. Důležitým kanálem pro sdělování informací, ale také jejich přijímání, jsou bezesporu sociální sítě. V případě ochránce vznikla vedle hlavní facebookové stránky také samostatná skupina Práva lidí s postižením, která čítá několik set členů a pravidelných přispěvatelů.

Základním předpokladem pro šíření osvěty je bezesporu přístupnost informací, která by měla být s ohledem na lidi s postižením zajištěna prostřednictvím různých forem – písemně, tlumočením do českého znakového jazyka, prostřednictvím videí... Potřeby nastavit takový standard přístupnosti, který bude reflektovat potřeby všech a přiblížit se tzv. univerzálnímu designu si je ochránce vědom. Proto jsou školicí akce a zasedání poradního orgánu tlumočeny do českého znakového jazyka, současně je zajištěn také simultánní

² DE BECO, G. Article 33(2) of the UN Convention on the rights of persons with disabilities: another role for National human rights institutions? *Netherlands Quarterly of Human Rights*. [online]. 2011, vol. 29, no. 1, s. 95 [cit. 28. 2. 2021].

³ DE BECO, G., HOEFMANS, A., op. cit., s. 48.

⁴ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Na kávu s ombudsmanem. [online]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/channel/UCdWvuDhPr0GVH1mlSbWnNjQ>. [citováno 28. 2. 2021].

⁵ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Bulletin. [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/cim-se-zabyvame/informacni-bulletin/>. [citováno 28. 2. 2021].

přepis. Výstupy ochránce jsou postupně převáděny do formy pro snadné čtení, videa prezentující činnost ochránce jsou vybavena titulky. Podněty široké veřejnosti může ochránce přijímat nejen ústně do protokolu, ale také písemně a uživatelé českého znakového jazyka mohou s pověřeným pracovníkem Kanceláře komunikovat prostřednictvím mobilních aplikací přímo. I přes vše uvedené je požadavek přístupnosti stále velkou výzvou a rozhodně ani ochránce zatím nedosáhnul ideálního stavu.

Další funkcí monitorovacího mechanismu je **ochrana práv zakotvených v Úmluvě**. Monitorovací mechanismus by tak měl cíleně usilovat o to, aby lidé s postižením mohli užívat svých práv jako všichni ostatní a cíleně se snažit zabránit porušování lidských práv. V případě veřejného ochránce práv je jednou z možností, jak dosáhnout tohoto cíle, provádění vlastních šetření, systematických návštěv a rovněž také výzkumů a výzkumných šetření. Na základě svých poznatků pak může v souladu s ustanovením § 21c zákona o Veřejném ochránci práv vydat doporučení ke zlepšení zjištěných systémových nedostatků. Ta adresuje ústředním orgánům státu. Dopsud vydaná doporučení se týkají nejrůznějších oblastí života lidí s postižením.⁶

Poslední, třetí funkcí je samotné **monitorování**, kdy má monitorovací mechanismus sledovat, jakým způsobem je v členském státě dodržována Úmluva a naplněny závazky z ní plynoucí. Monitorovací orgán musí být schopen identifikovat mezery a problémy v implementaci Úmluvy či porušení jednotlivých článků a upozornit na ně relevantní státní instituce. Monitorovací orgány proto vydávají hodnotící zprávy, které by měly kromě popisu stávající situace a případných problémů obsahovat také návrhy opatření ke zlepšení. Vývoj a posun v rámci implementace by měl být potom sledován prostřednictvím tzv. indikátorů, jež mapují vývoj v předem určeném časovém horizontu.⁷ Nástrojem hodnocení stavu práv lidí s postižením v České republice je tzv. „alternativní zpráva“, kterou ochránce adresuje Výboru OSN, a jejímž prostřednictvím upozorňuje nejen na případné nedostatky při implementaci Úmluvy, ale také reaguje na vyjádření státu. Členské státy mají totiž za povinnost v pravidelných intervalech informovat Výbor OSN pro práva lidí s postižením, do jaké míry se daří plnit závazky zakotvené v Úmluvě.⁸ V době

⁶ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Doporučení*. [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/cim-se-zabyvame/doporuceni/>. [citováno 28. 2. 2021].

⁷ DE BECO, G., HOEFMANS, A., op. cit., s. 49.

⁸ Cílem tohoto článku není popis procesu podávání alternativní zprávy a zprávy státu. Pro bližší informace si dovolím odkázat zde: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/umluva-o-pravech-osob-se-zdravotnim-postizenim/vybor-osn-pro-prava-osob-s-postizenim/>

přípravy tohoto příspěvku nebylo podávání alternativní zprávy aktuální, došlo k prodloužení přezkumného procesu, a navíc ani sama Česká republika díky pandemii koronaviru nedodala vlastní zprávu v řádném termínu

3. NA MONITOROVÁNÍ SE PODÍLÍ PŘÍMO LIDÉ S POSTIŽENÍM A ORGANIZACE HÁJÍCÍ JEJICH PRÁVA

S cílem, aby se předešlo monitorování způsobem „o nás bez nás“, předpokládá přímo sama Úmluva v článku 33 odst. 3, že se na monitorování aktivně podílí občanská společnost, zvláště lidé s postižením a organizace je zastupující. Stejný požadavek, tedy aktivní zapojení a spolupráce s lidmi s postižením, je rovněž reflektován v obecných závazcích plynoucích z Úmluvy v čl. 4 odst. 3: „*Při vytváření a provádění legislativy a politik za účelem provádění této úmluvy, stejně jako při rozhodování o dalších otázkách týkajících se osob se zdravotním postižením, budou státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, konzultovat tuto problematiku s osobami se zdravotním postižením, i s dětmi se zdravotním postižením, a budou s nimi aktivně spolupracovat prostřednictvím organizací je zastupujících.*“

Způsob, formu nebo míru tohoto zapojení do monitorování už ponechává Úmluva na členských státech a umožňuje jim tak nastavit spolupráci s ohledem na individuální potřeby jednotlivých monitorovacích orgánů. V případě veřejného ochránce je tento požadavek naplněn hned několika následujícími způsoby.

V prvé řadě zřizuje ochránce pro potřeby monitorování tzv. **poradní orgán**⁹. Ten sestává z lidí s přímou životní zkušeností a zástupců organizací, které poskytují lidem s postižením podporu v naplňování jejich práv. Činnost poradního orgánu je definována jeho Statutem¹⁰. Ten vydává ombudsman, s cílem vymezit způsoby spolupráce s poradním orgánem, včetně jeho funkčního období. To je shodné s funkčním obdobím ochránce. Členové poradního orgánu mohou být do této funkce zvoleni opakovaně. Výběr členů poradního orgánu probíhá na základě veřejné výzvy k nominacím na členství. Následně ochránce posuzuje vhodnost kandidátů s ohledem na jejich dosavadní zkušenosti, schopnost identifikovat případné systémové nedostatky v oblasti práv lidí s postižením a v neposlední řadě také osobní zkušenosti s touto problematikou.

⁹ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Členové poradního orgánu. [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/poradni-organ/>. [citováno 28. 2. 2021].

¹⁰

Poradní orgán ochránce pro oblast monitorování práv lidí s postižením má:

- předkládat ombudsmanovi systémová téma v oblasti ochrany práv lidí s postižením,
- poskytovat ombudsmanovi konzultace a praktické informace,
- podílet se na připomínkování právních předpisů ombudsmanem a zaujímat stanoviska k jeho strategickým dokumentům týkajícím se práv lidí s postižením,
- získávat podněty od lidí s postižením, organizací hájících jejich práva a od pečujících osob,
- zajišťovat informovanost lidí s postižením, organizací hájících jejich práva a široké veřejnosti o činnosti ombudsmana v oblasti monitorování podle Úmluvy¹¹.

V souladu s Jednacím řádem poradního orgánu¹² probíhají jeho pravidelná zasedání minimálně 4x do roka. Zasedání jsou zaměřena tematicky na jednotlivé články Úmluvy. Kromě toho, že mají členové a členky možnost předkládat téma, kterým by měl ochránce věnovat pozornost a zohlednit je v monitorovací činnosti, mají možnost vyjadřovat se k opatřením, která ochránce v kontextu ochrany práv lidí s postižením přijal.

Dalším způsobem, jakým je do monitorování Úmluvy zapojena občanská společnost, **jsou pravidelná setkání**, která jsou otevřena prakticky všem, kteří mají zájem sdílet své poznatky a upozornit na nedostatky, se kterými se potýkají lidé s postižením. Tato setkání proběhla v prvním roce monitorování v jednotlivých krajích, následující rok už tomu bylo v sídle Kanceláře veřejného ochránce práv. Standardně by měla setkání probíhat dvakrát do roka. Tento standard přerušila pandemie koronaviru. V rámci těchto konzultací přináší účastníci z řad neziskových organizací a lidí s postižením nejen poznatky, ale současně jsou informováni o konkrétních krocích ochránce ke zlepšení situace v problematických oblastech.

Významným a nepřehlédnutelným zdrojem informací o problémech lidí s postižením jsou dosavadní poznatky získané mimo působnost monitorování, tedy z šetření individuálních stížností směřujících na úřady, ale také z činnosti ochránce coby národního preventivního mechanismu před

¹¹ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Statut poradního orgánu veřejného ochránce práv pro oblast monitorování práv lidí s postižením*. [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/poradni-organ/statut-a-jednaci-rad/>. [citováno 28. 2. 2021].

¹² VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Jednací řád poradního orgánu*. [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/poradni-organ/statut-a-jednaci-rad/>. [citováno 28. 2. 2021].

špatným zacházením. V rámci této své působnosti totiž ochránce navštěvuje místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet lidé omezení na osobní svobodě, přičemž důvodem omezení může být mimo jiné také jejich zdravotní stav nebo postižení. V neposlední řadě působi ochránce rovněž jako těleso na ochranu lidí před diskriminací a prosazování práva na rovné zacházení. S ohledem na požadavek Úmluvy stran rovného zacházení s lidmi s postižením je tedy nasnadě, že i z této působnosti může ochránce čerpat potřebné informace a podněty k monitorovací činnosti.

I přesto, že veřejný ochránce práv plní roli monitorovacího orgánu poměrně krátce a současně ještě neměl ani možnost podat vlastní zprávu Výboru OSN, je zřejmé, že při plnění funkce podpory, ochrany a monitorování výrazně spolupracuje s lidmi s postižením a usiluje o odstraňování systémových nedostatků ze strany státu při plnění Úmluvy, k čemuž využívá všech svých oprávnění a propojuje poznatky za všech působností, které mu byly svěřeny.

B.

**Podpora v právním
jednání jako základ
pro výkon dalších práv**

V.

Podpůrná opatření pohledem statistik

**Mgr. Barbora Brozová Rittichová
a Mgr. Aneta Redlichová***

1. ÚVOD

Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) je gestorem zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“nebo „OZ“). V rámci své činnosti se snaží o sledování dopadů právní úpravy, jež je aplikována po nabytí účinnosti nového civilního kodexu v roce 2014. Mezi oblasti práva, v nichž došlo k výrazné změně oproti přechozímu stavu, patří i svéprávnost dospělých osob. Pokud jde o sledování implementace článku 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením¹, zpracovává ministerstvo množství dat vycházejících zejména z činnosti soudů, které následně upravuje do statistických listů,² a poskytuje tak odborníkům i široké veřejnosti možnost seznámit se s celkovým obrazem o využívání nástrojů podporovaného i náhradního rozhodování v praxi. Statistická data však nejsou, ani nemohou být, jediným zdrojem informací. Pro získání širšího přehledu ministerstvo již v minulosti připravilo setkání s odborníky věnujícími se na denní bázi dané tematice (zástupci soudů, opatrovníků, sociálních služeb, osob se zdravotním postižením, veřejného ochránce práv i dalších). O tématu se pracovníci ministerstva dlouhodobě dozvídají také prostřednictvím svého působení v různých pracovních skupinách. Nové trendy o aplikační praxi v jiných státech, ale i připravované legislativě, získávají i díky účasti na zahraničních odborných setkáních.

Ministerstvo spravedlnosti však není jediným ústředním úřadem, který shromažďuje data týkající se daného tématu. Ministerstvo vnitra je orgánem, který má díky centrálním registrům přístup k informacím o statusu osob i o jejich případných zástupcích. Tento úřad také zpracovává data v souvislosti s financováním

* Autorky pracují na Ministerstvu spravedlnosti.

¹ Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 10/2010 Sb. m. s.

² Statistické listy jsou však pouze jednou z forem zpracování dat, jež ministerstvo vytváří. Data ze statistických listů zpracovaných do přehledů jsou zveřejněna a dostupná ke stažení na webových stránkách ministerstva: https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistic_kych-listu.html

veřejného opatrovnictví.³ Z důvodu práce na přípravě změnového zákona o veřejném opatrovnictví taktéž disponuje dalšími souvisejícími informacemi. Je tedy možné vytvořit širší obraz o aktuální situaci v České republice.

Ministerstvo spravedlnosti v průběhu roku 2018 vytvořilo analytický materiál věnující se zhodnocení období prvních třech let účinnosti nové právní úpravy pod názvem *Rozhodování o svéprávnosti. Statistická data z období 2014–2016 s komentářem*.⁴ S ohledem na rozsah tohoto textu však není možné podat detailní přehled dané problematiky. V příspěvku prezentovaném na konferenci však již bylo možné podat zprávu o období širším, a to o situaci z let 2014–2017. Vzhledem k tomu, že k publikaci sborníku z konference dochází s určitým časovým odstupem, byl tento příspěvek doplněn o některá aktuální data z let 2018 a 2019.

2. STÁVAJÍCÍ MONITORING ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ O SVÉPRÁVNOSTI

2.1 Omezení svéprávnosti

V rámci referování o aktuální situaci osob se zdravotním postižením je vhodné uvést, že k poslednímu dni roku 2017 bylo vedeno 36 382 žijících osob s trvalým pobytom v ČR, jež byly omezeny ve svéprávnosti. Tento počet se v průběhu posledních let příliš neměnil a oscilloval kolem počtu 36 000 osob s omezením svéprávnosti.

Rok	19. 1. 2015	31. 12. 2015	31. 12. 2016	31. 12. 2017
Počet živých osob omezených ve svéprávnosti s trvalým pobytom v ČR	35 501	36 501	35 666	36 382

V rámci rozhodovací činnosti soudů je možné sledovat nejen počty vydaných rozhodnutí o omezení paušálně, ale zjišťovat i to, zda došlo k prodloužení již aplikovaného omezení, případně zda došlo ke stanovení odlišného

³ Veřejné opatrovnictví je financováno mj. z příspěvku na přenesenou působnost. Bližší informace k financování je možno nalézt na webových stránkách Ministerstva vnitra: <https://www.mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx>. Tamtéž jsou také uvedena další statistická data týkající se veřejného opatrovnictví, a to v rámci zveřejněné publikace *Základní informace pro obce jako veřejné opatrovníky*.

⁴ Materiál je spolu s podkladovými statistickými daty dostupný a volně ke stažení v rámci informací k tématu Rozhodování o svéprávnosti zde: <https://justice.cz/web/msp/opatrovnicka-agenda>

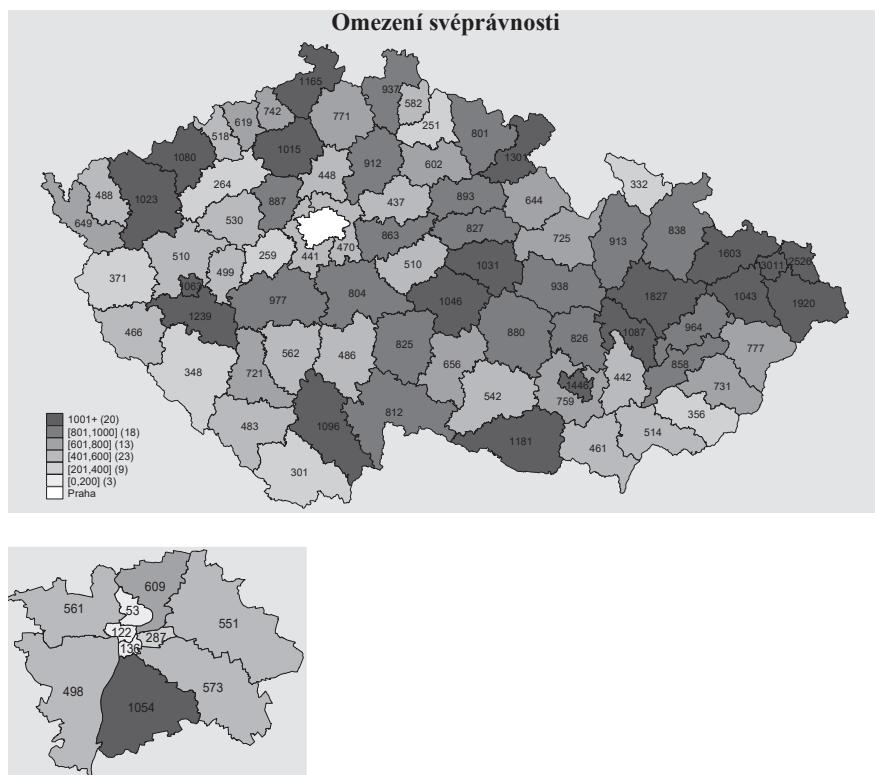
rozsahu omezení. Bude-li však dále v textu uvedeno pouze omezení člověka ve svéprávnosti, má se za to, že údaj může zahrnovat jak možnost prvního omezení osoby, tak prodloužení či změnu rozsahu omezení. Jak ukazuje níže uvedená tabulka, v prvním roce účinnosti nové právní úpravy se stalo pravomocným pouze 3 855 rozhodnutí o omezení svéprávnosti, v dalších letech se již daný počet navyšoval. Lze mít za to, že kvůli revizi velkého množství případů osob dříve omezených či zbavených způsobilosti k právním úkonům došlo k faktickému zabřemenění soudních znalců, jež nebyli vždy schopni ve standardních lhůtách vypracovávat znalecké posudky, a docházelo tak k prodlužování doby potřebné pro vydání finálního rozhodnutí soudu. Vyšší počet rozhodnutí o omezení svéprávnosti, zejména o prodloužení omezení, je pak již zřejmě třeba přisuzovat pravidelnému přezkumu omezení svéprávnosti, jelikož OZ umožňuje svéprávnost člověka omezit nejdéle na dobu tří, respektive pěti let po první novelizaci z roku 2016. Za dobu prvních šesti let účinnosti OZ nabyla právní moci více než 67 000 rozhodnutí o omezení svéprávnosti.⁵

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Omezení svéprávnosti	2 683	5 578	4 902	4 104	4 077	4 104	25 448
Změna omezení	865	4 543	6 017	4 455	2 325	1 643	19 848
Prodloužení omezení	307	1 793	2 324	1 848	6 715	8 886	21 873
Součet omezení	3 855	11 914	13 243	10 407	13 117	14 633	67 169

Ministerstvo také zpracovalo kartogram ukazující míru rozhodování o omezení svéprávnosti u jednotlivých okresních soudů v ČR v průběhu zmíněných šesti let.⁶ Jednoznačně nejvíce rozhodnutí, jež následně nabyla právní moci, bylo vydáno na východě naší republiky, a to v Ostravě (3 011), Karviné (2 526) a Frýdku-Místku (1 920). Opačná byla situace na soudech v Semilech (251), v Berouně (259) či v Lounech (264). Velmi nízké počty omezených vykazují i vybrané obvodní soudy v Praze, jak ukazuje kartogram Prahy. Pro zajímavost lze doplnit, že 69,74 % jmenovaných opatrovníků bylo z řad soukromých osob, zatímco veřejný opatrovník byl v případě omezení svéprávnosti jmenován v 30,26 % případů.

⁵ Nelze ovšem vyloučit, že v daném období se již v některých případech jednalo o opakování rozhodnutí o téže osobě, a to zejména vzhledem k původně stanovenému zákonnému pravidlu o maximálně tříleté době trvání omezení svéprávnosti.

⁶ Legenda ke všem uvedeným kartogramům, informující o rozdílném rozšíření jednotlivých okresních soudů, je přílohou tohoto článku.

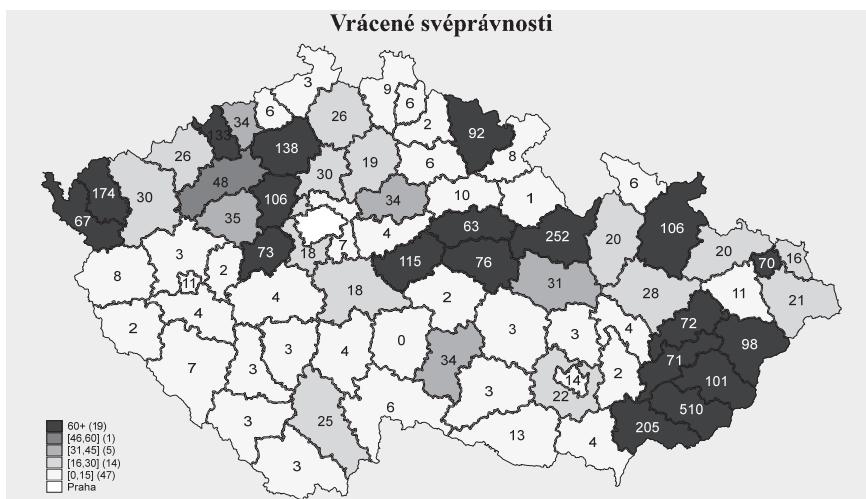


2.2 Navracení svéprávnosti

Neplatí však, že by soudy vydávající velké množství rozhodnutí o omezení svéprávnosti zastávaly přední příčky i ve vydávání dalších rozhodnutí, nahrazujících omezení svéprávnosti. Spiše naopak. To ukazuje kartogram uvedený níže, týkající se rozhodnutí o navrácení svéprávnosti, zachycující stejné období. Pro zajímavost lze uvést, že celkově bylo za dobu šesti let vydáno pouze 3 322 rozhodnutí o navrácení svéprávnosti, jež se následně stala pravomocnými. Oproti počtu rozhodnutí o omezení se jedná o počet téměř dvacatinásobně menší. Od roku 2017 lze u tohoto typu rozhodnutí navíc sledovat klesající tendenci.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Vrácení svéprávnosti	222	689	1 243	755	242	171	3 322

Soudy, které nejvíce navracely svéprávnost, se pak vyskytují v různých částech republiky, přičemž se často jedná o určité skupiny soudů, tvořících pomyslné ostrovy aktivně navracejících soudů ve srovnání se zbytkem republiky. Nejaktivnější byly soudy v Uherském Hradišti (510), Ústí nad Orlicí (252) a Hodoníně (205). Na opačné straně pak vystupuje Pelhřimov, kde nedošlo k navrácení zatím v žádném řešeném případu, a dále například Rychnov nad Kněžnou a Praha 7, které navrátily svéprávnost pouze po jednom případě.



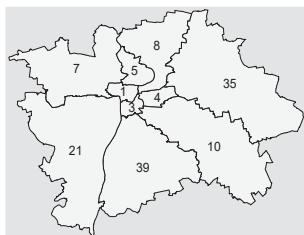
2.3 Opatrovnictví bez omezení svéprávnosti

Pokud jde o monitoring rozhodnutí fakticky nahrazujících dosavadní omezování svéprávnosti, sledovalo ministerstvo rozhodnutí o opatrovnictví, o zastoupení členem domácnosti a o nápomoci při rozhodování. V případě opatrovnictví aplikovaného bez omezení svéprávnosti pro osobu, které zdravotní stav působí obtíže při správě jejího jméni či hájení jejich práv (dle § 465 a 469 OZ), došlo v období prvních šesti let k vydání celkem 12 906 rozhodnutí.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Jmenování opatrovníka bez omezení svéprávnosti	956	1 641	2 975	2 844	2 279	2 211	12 906

Pro zajímavost lze uvést, že soukromých opatrovníků bylo ustaveno 88,58 %, zatímco veřejných pouze 11,42 %. Opatrovnictví bez omezení svéprávnosti tedy leží typicky na bedrech rodin, které poskytují pomoc a podporu svým blízkým, nikoli úředníků obci.⁷ Nově upravený sběr dat za rok 2017 pak ukázal, že valná většina případů (94 %) tohoto opatrovnictví je realizována i bez návrhu účastníka, dle § 465 OZ, pouze zbytek tvorí případy návrhové dle § 469 OZ. Pokud jde o to, jak soudy využívají tento institut v různých částech republiky, lze poukázat na níže uvedený kartogram. Ten zobrazuje značnou nejednotnost praxe, a to i v rámci okresních soudů v obvodu téhož nadřízeného krajského soudu. Lze však říci, že oblastí, kde aplikují opatrovnictví bez omezení svéprávnosti hojně, je Jižní Morava. Nejvyšších hodnot dosahuje soud ve Zlíně (1 054), Kroměříži (979) a v Uherském Hradišti (777). Minimální počet rozhodnutí je evidován v Kolíně (1) či na Obvodním soudě pro Prahu 1 (1).

⁷ Dosavadní data však ukazují na to, že i v rámci opatrovnictví aplikovaného z důvodu omezení svéprávnosti člověka zastávají většinově funkci opatrovníci soukromí (viz výše). Blíže viz analýza *Rozhodování o svéprávnosti. Statistická data z období 2014–2016 s komentářem*, s. 7 a 8.



2.4 Zastoupení členem domácnosti

Zastoupení členem domácnosti bylo aplikováno ve výrazně méně případech než opatrovničtví bez omezení svéprávnosti. Ve zmiňovaném období došlo ke schválení zastoupení ze strany soudů v 1 785 případech. Negativní rozhodnutí, kdy nedošlo ke schválení zastoupení, pak pouze v 22. V různých letech se měnila intenzita využívání daného institutu, jak ukazuje tabulka níže. Nelze pak vyloučit pokles vydávání rozhodnutí v souvislosti s ustálením výkladů o jeho praktické využitelnosti. Jak totiž vyplývá ze zachycených poznatků praxe, ne vždy je zřejmě civilní právní úprava dostatečně provázána s předpisy správního práva (např. sociálních dávek). To může rodiny odrazovat od poptávky po tomto právním nástroji a možná může představovat i důvod poklesu schválených zastoupení členem domácnosti od roku 2017.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Počet schválených zastoupení	364	568	406	139	164	144	1 785
Počet neschválených zastoupení	4	5	6	2	2	3	22

Jednotlivé soudy pak mají zcela rozdílnou praxi při aplikaci daného institutu. To se projevuje i v rámci soudů sousedících, v obvodu společně nadřízeného krajského soudu. K největšímu počtu schválení zastoupení došlo u soudu v Pardubicích (272), Českých Budějovicích (263) a Šumperku (110). Celkem 15 soudů neschválilo zastoupení ani jednou.

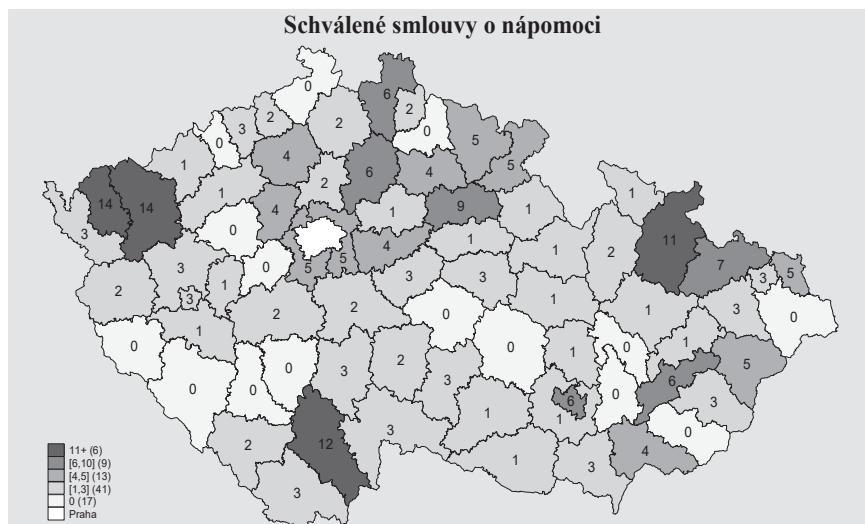


2.5 Ná pomoc při rozhodování

Ná pomoc při rozhodování je zatím nejméně využívanou alternativou k omezení svéprávnosti. V uváděném období bylo kladně pravomocně rozhodnuto o smlouvě o ná pomoci pouze ve 284 případech, negativně pak v 6 případech.

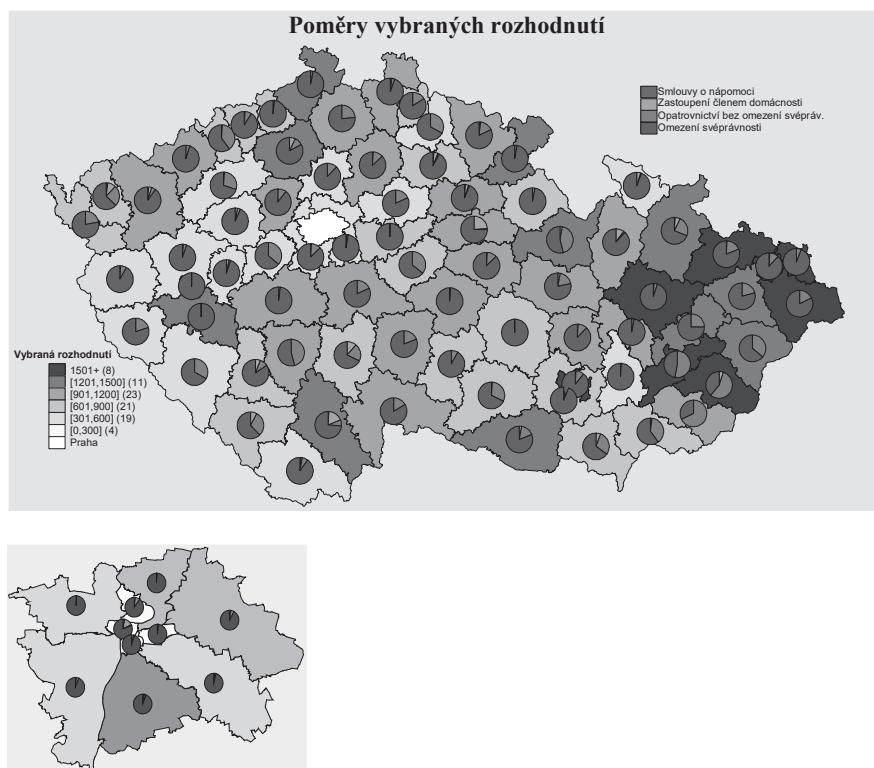
Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Počet schválených smluv o ná pomoci	25	64	66	43	48	38	284
Počet neschválených smluv o ná pomoci	2	0	2	1	0	1	6

I při pohledu na kartogram je zjevné, že schválení ná pomoci je postupem spíše mimořádným. To deklarují i maximální hodnoty schválených smluv, jež jsou oproti ostatním opatřením velmi nízké. Nejvíce rozhodnutí bylo vydáno na soudech v Praze 4 (20), Karlových Varech (14) a Sokolově (14). Celkem 17 soudů neschválilo smlouvu ani v jednom případě.



2.6 Komplexní pohled na rozhodování opatrovnických soudů

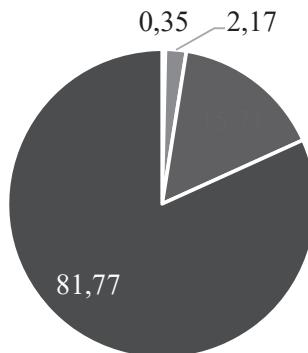
Za pozornost nepochybně stojí komplexní pohled na rozhodování soudů ve věcech svéprávnosti dospělých osob. Do níže uvedeného kartogramu zpracovalo ministerstvo jak samotnou míru vydávaných rozhodnutí na jednotlivých soudech, tak podíly jednotlivých rozhodnutí, jež daný soud vydával. První z uvedených hodnot je znázorněna intenzitou podkladové šedé barvy. Tmavší plocha vypovídá o vysoké míře vydávaných rozhodnutí, jež následně nabyla právní moci, světlá o nízké. Velmi intenzivně se tedy dané problematice věnovaly především soudy na Ostravsku, zejména soud v Karviné, Ostravě, Frýdku Místku.



Velmi zajímavé je pak sledování druhého aspektu, a to poměru jednotlivých rozhodnutí týkajících se svéprávnosti, znázorněné na každém ze sledovaných

soudů ve formě kruhového grafu. Na první pohled je zřejmé, že převládá červená barva, jež je zastoupena na všech soudech. Ta zobrazuje omezování ve svéprávnosti. Ve sledovaném období tedy každý ze sledovaných soudů v České republice využíval omezení svéprávnosti (první omezení, prodloužení omezení, změna omezení). Lišila se však zásadně míra, se kterou tak jednotlivé soudy činily. Zatímco některé soudy přesáhly 90% míru aplikace omezení svéprávnosti, jiné nedosáhly ani 50%, vybrané dokonce ani 25%. V případě prvně zmiňované skupiny lze pak polemizovat nad tím, zda užívání alternativ k omezení svéprávnosti v rázech jednotek vůči stovkám rozhodnutí o omezení plně koresponduje s přístupem, který předpokládá nový občanský zákoník. Ze zabarvení kruhových grafů je pak patrné, že nejoblíbenější alternativou bylo opatrovnictví bez omezení svéprávnosti (modrá barva), které zaujalo na mnoha soudech výraznou část vydávaných rozhodnutí. Na několika moravských soudech tvořilo dokonce nadpoloviční většinu. Na některých grafech však zajímavý podíl zaujalo i zastoupení členem domácnosti (oranžové), například v Pardubicích či Českých Budějovicích. Zelená výseč, značící ná pomoc při rozhodování, byla však skutečně výjimečnou, což vyplývá i ze souhrnného grafu všech rozhodnutí o opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat ve sledovaném období. Je tedy patrné, že některé soudy zatím stále spíše hledají vhodnou cestu k naplnění myšlenek článku 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

**Poměr vybraných rozhodnutí
o svéprávnosti dospělých osob (v %)**



- Nápomoc při rozhodování
- Zastoupení členem domácnosti
- Opatrovnictví
- Omezení svéprávnosti

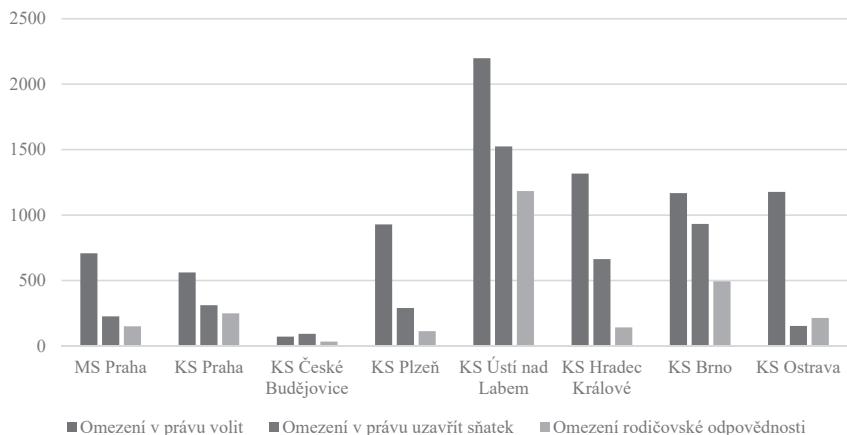
3. DALŠÍ MONITORING TÝKAJÍCÍ SE SOUDNÍHO ŘÍZENÍ

Ministerstvo inovovalo v roce 2016 data poptávaná od soudů za účelem zpřesnění obrazu o aktuální aplikační praxi. Reagovalo tím zejména na stávající deficity vyplývající z odborných diskuzí. V rámci rozhodnutí o omezení svéprávnosti nově došlo ke sběru dat o tom, zda se omezuje právo na uzavření sňatku, právo volit a rodičovská odpovědnost. K tomu bude více uvedeno v další části textu. Při jakémkoli rozsahu omezení svéprávnosti se pak vyznačuje i pohlaví omezované osoby. Bylo zavedeno také zaznamenávání vzniku opatrovnické rady bez rozhodnutí soudu, jež je mu (pouze) oznamován. U mnoha dalších rozhodnutí soudu došlo k upřesnění typu evidovaného rozhodnutí (např. rozlišení opatrovnické dle § 465 a 469 OZ). Monitorovány jsou i některé procesní prvky, které mohou pozitivně ovlivnit průběh soudního řízení (např. jiný soudní rok, ustanovení zmocněnce dle § 58 OZ, míra podávání odvolání).

4. MONITORING ZÁSAHŮ DO DALŠÍCH ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV

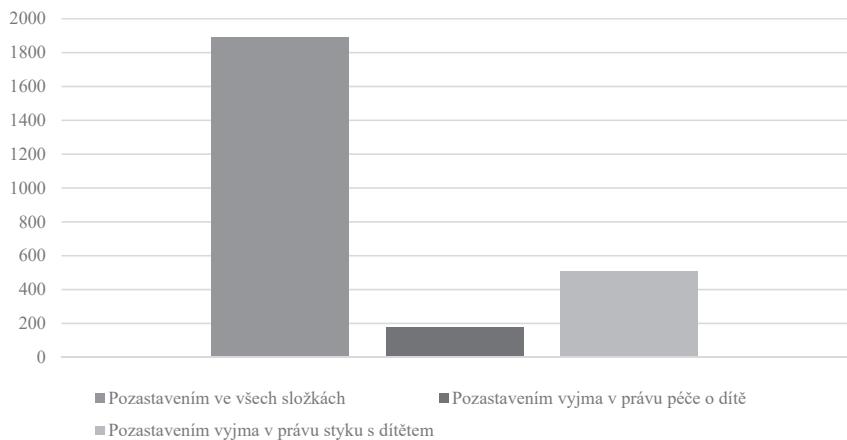
Z nově sbíraných dat za roky 2017 až 2019 byla pozornost zaměřena na právo volit (aktivní i pasivní). Z celkového počtu 38 157 rozhodnutí o omezení svéprávnosti v těchto letech bylo toto právo dotčeno v 8 127 případech, což odpovídá více než 21 % případů. Pokud jde o právo na uzavření sňatku, došlo k omezení v 4 192 případech, tedy téměř v 11 % případů. Zvlášť byla nově evidována i omezení v rodičovské odpovědnosti, realizovaná v rámci rozhodnutí o svéprávnosti. K omezení došlo v 2 578 případech, tedy téměř 7 % omezených osob. Níže uvedené sloupcové grafy pak ukázaly, jakým způsobem aplikovaly omezení v daných kategoriích soudy v jednotlivých obvodech krajských soudů. Podobně jako v případě kartogramů týkajících se samotného omezování, i v případě souvisejících omezení v nyní uváděných kategoriích docházelo až k extrémním rozdílům v aplikační praxi (např. odlišnosti mezi soudy v obvodu krajského soudu v Českých Budějovicích a Ústí nad Labem).

Omezení svéprávnosti - související omezení



Na základě statistik bylo možné dále rozlišit omezení v rodičovské odpovědnosti podle toho, zda soud tuto pozastavil v právu na styk s dítětem, v péči o dítě nebo ve všech složkách rodičovské odpovědnosti. Jak je patrné ze sloupcového grafu týkajícího se této věci, jednoznačně převládalo omezení aplikované ve všech složkách rodičovské odpovědnosti.

Omezení rodičovské odpovědnosti



5. ZÁVĚR

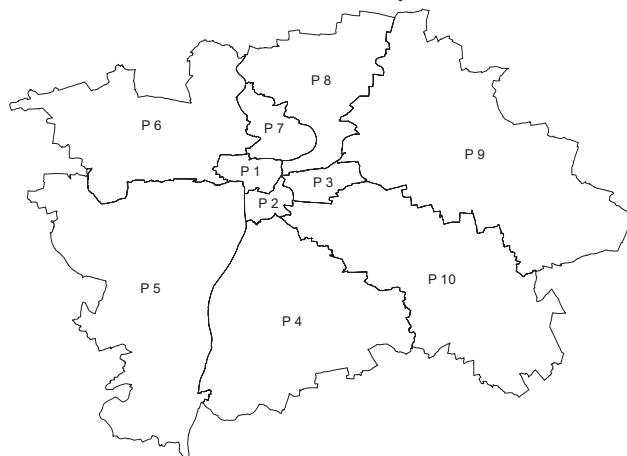
Jak vyplývá z uvedených statistických údajů, Ministerstvo spravedlnosti se snaží od účinnosti občanského zákoníku dlouhodobě monitorovat fungování stávajících i nových nástrojů pro podporu a pomoc při právním jednání osob se zdravotním postižením a svými dalšími aktivitami pak přispívat k tomu, aby nová legislativa byla v praxi uplatňována v souladu s myšlenkami Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

Příloha 1 – Rozdělení ČR na obvody jednotlivých soudních okresů a soudních obvodů hl. m. Prahy

Soudní okresy



Soudní obvody



**Příloha 2 – Seznam zkrátek soudních okresů a soudních obvodů
hl. m. Prahy**

Okres (obvod)	Zkratka	Okres (obvod)	Zkratka
Benešov	BE	Pardubice	PA
Beroun	BN	Pelhřimov	PE
Blansko	BK	Písek	PI
Brno-město	BM	Plzeň-jih	PJ
Brno-venkov	BO	Plzeň-město	PM
Bruntál	BR	Plzeň-sever	PS
Břeclav	BV	Praha 1	P 1
Česká Lípa	CL	Praha 2	P 2
České Budějovice	CB	Praha 3	P 3
Český Krumlov	CK	Praha 4	P 4
Děčín	DC	Praha 5	P 5
Domažlice	DO	Praha 6	P 6
Frýdek-Místek	FM	Praha 7	P 7
Havlíčkův Brod	HB	Praha 8	P 8
Hodonín	HO	Praha 9	P 9
Hradec Králové	HK	Praha 10	P 10

Cheb	CH	Praha-východ	PY
Chomutov	CV	Praha-západ	PZ
Chrudim	CR	Prachatice	PT
Jablonec nad Nisou	JN	Prostějov	PV
Jeseník	JE	Přerov	PR
Jičín	JC	Příbram	PB
Jihlava	JI	Rakovník	RA
Jindřichův Hradec	JH	Rokycany	RO
Karlovy Vary	KV	Rychnov nad Kněžnou	RK
Karviná	KA	Semily	SM
Kladno	KL	Sokolov	SO
Klatovy	KT	Strakonice	ST
Kolín	KO	Svitavy	SY
Kroměříž	KM	Šumperk	SU
Kutná Hora	KH	Tábor	TA
Liberec	LB	Tachov	TC
Litoměřice	LT	Teplice	TP
Louny	LN	Trutnov	TU
Mělník	ME	Třebíč	TR
Mladá Boleslav	MB	Uherské Hradiště	UH
Most	MO	Ústí nad Labem	UL
Náchod	NA	Ústí nad Orlicí	UO
Nový Jičín	NJ	Vsetín	VS
Nymburk	NB	Vyškov	VY
Olomouc	OC	Zlín	ZL
Opava	OP	Znojmo	ZN
Ostrava	OS	Žďár nad Sázavou	ZR

VI.

Praxe okresních soudů při uplatňování podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat

Mgr. Zuzana Durajová*

1. ÚVOD

V letech 2019 a 2020 provedla Kancelář veřejného ochránce práv výzkum týkající se rozhodování okresních soudů o uplatňování podpůrných opatření při nezpůsobilosti právně jednat.¹ Tento výzkum navazoval na předchozí aktivity ombudsmana v oblasti výkonu opatrovnictví, systematických návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením, jakož i na nově stanovenou povinnost monitorovat implementaci Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (dále jen Úmluva).² V rámci výzkumu bylo osloveno všech 86 okresních soudů s žádostí o zaslání posledních pěti pravomocných rozhodnutí o omezení svéprávnosti, o prodloužení doby omezení svéprávnosti, o navrácení svéprávnosti, usnesení o schválení smlouvy o nápomoci, zastoupení člena domácnosti, ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti, případně o zastavení řízení ohledně podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat. Konečných 256 rozhodnutí³ vydaných v časovém rozpětí od 13. 9. 2013 do 23. 5. 2019 bylo podrobeno textové analýze dle

* Kancelář veřejného ochránce práv a Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

¹ Celá zpráva o výzkumu veřejného ochránce práv „Křížovatky autonomie. Praxe soudu při rozhodování o podpůrných opatřeních“ je dostupná online z: https://www.ochrance.cz/fi/leadmin/user_upload/CRPD/Vyzkumy/2018_61_Vyzkum-svepravnost.pdf

² Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, č. 10/2010 Sb. m. s.

³ Analýzy byly nakonec podrobeny první tři rozsudky; v případě, že některé z nich nešly použít (například chybělo odůvodnění, jednalo se o neúplnou kopii či šlo pouze o usnesení o zahájení řízení), byly vybrány rozsudky následující. U dvou soudů mohly být do výzkumu zapracovány pouze dva rozsudky. Chtěla bych zde také upozornit na to, že ačkoliv byly soudy požádány o poslední vydané rozsudky, při porovnání výsledků našeho výzkumu a dat získaných od Ministerstva spravedlnosti je patrné, že dané rozsudky podléhaly výběru samotných soudů, což mohlo ovlivnit výsledky výzkumu.

předem zvolených kritérií. Tato se týkala nejen výsledku řízení, ale i jeho průběhu, například toho, zda byly posuzované osoby v řízení zastoupeny nebo jaké všechny důkazy byly soudem provedeny.

2. PRÁVNÍ VÝCHODISKA

Vůdčími principy při stanovení kritérií byly zejména závazky vyplývající z článku 12 Úmluvy, na jejichž základě byly zvoleny čtyři oblasti zájmu. Za prvé, Úmluva vyžaduje, aby členské státy neprodleně přijaly kroky k **nahrzení systémů náhradního rozhodování novými instituty podpory**.⁴ Kromě porovnání počtu rozhodnutí o omezení svéprávnosti a o alternativních podpůrných opatřeních se výzkum soustředil také na to, zda soudy uplatňovaly v rozhodování princip subsidiarity, tedy zda zvažovaly možnost využití méně restriktivních opatření před přistoupením k omezení svéprávnosti.⁵ Druhou oblastí bylo **rozhodování v souladu s tzv. sociálním modelem postižení**,⁶ které se projevuje zejména v rozsahu dokazování (tedy zda kromě znaleckého posudku soud vyhledává a provádí důkazy související se sociální situací člověka) a případně také v tom, nakolik se rozhodnutí odchyluje od doporučení znalců. Třetím principem byl **respekt k důstojnosti člověka a jeho efektivní participaci na řízení**, související zejména s účinným zastoupením, jakož i s výslechem samotného člověka (případně s jeho zhlédnutím) ze strany soudu a respektováním jeho názoru. Nakonec, důležité také bylo, aby byla uplatňovaná **podpora šítá na míru** posuzovanému člověku. Šlo zejména o to, jak soudy individualizovaly svá rozhodnutí o omezení svéprávnosti, případně o jeho alternativách.

3. VÝSLEDKY VÝZKUMU

Analýza zkoumaných nabídla velké množství dat. Pro tento článek jsem vybrala několik nejzajímavějších poznatků; pro zbytek dále odkazuju na zprávu z daného výzkumu.

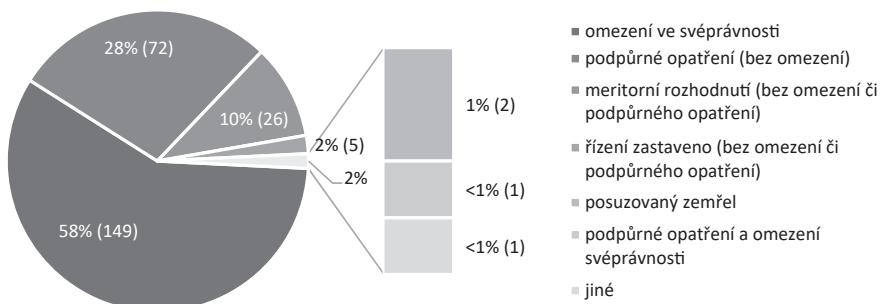
⁴ Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Závěrečná doporučení k úvodní zprávě České republiky [online]. V Ženevě: 2015. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Kancelar/informace_106/2016/Zaverecna_doporupecni_Vyboru_pro_prava_osob_se_zdravotnim_postizenim_OSN.docx

⁵ § 55 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Článek 1 věta druhá Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, č. 10/2010 Sb. m. s.

Jak se dalo předpokládat, omezení svéprávnosti pořád převažuje nad alternativními podpůrnými opatřeními (viz graf 1). Ukázalo se, že i v případě, že soud viděl člověka poprvé, což mu dávalo příležitost vyzkoušet, zda se neosvědčí nejdřív méně omezující opatření, rozhodl v 59 % případů o omezení svéprávnosti. Pokud nakonec k zásahu do svéprávnosti člověka nedošlo, volil soud jako alternativu nejčastěji ustanovení opatrovníka, nikoliv zastoupení členem domácnosti nebo nápomoc při rozhodování. V 10 % případů soud neuplatnil žádné podpůrné opatření a v jednom případě rozhodl o omezení svéprávnosti a zároveň o schválení smlouvy o nápomoci.

Graf 1: Podíl rozhodnutí podle výsledku řízení

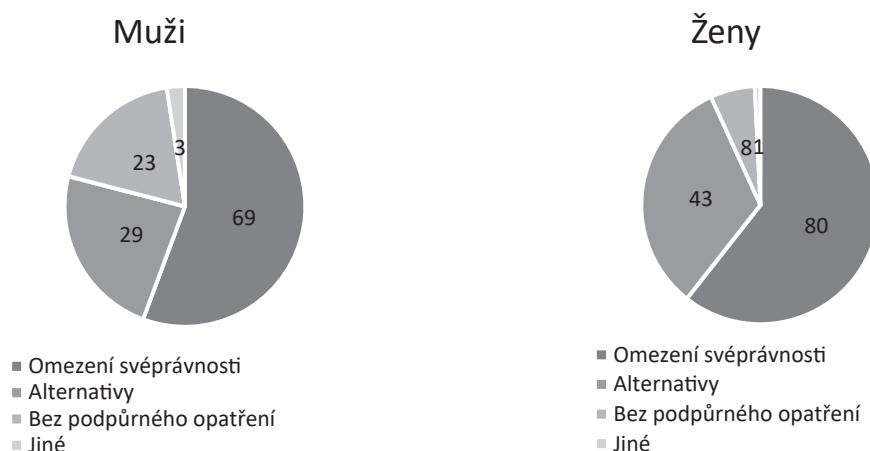


I když byly naše výsledky zřejmě ovlivněny výběrem zaslaných rozhodnutí ze strany soudů, podobné tendenze najdeme i v datech Ministerstva spravedlnosti. Z nich však vyplývá, že k omezení svéprávnosti dochází mnohem častěji v porovnání s ostatními instituty, a to až v 83 % případů, naproti 16 % rozhodnutí o jiných podpůrných opatřeních.⁷ Důvodem, proč soudy zatím tak neochotně přistupují k uplatňování alternativ, je zřejmě dlouhá tradice institutu omezení svéprávnosti v ČR, a naopak poměrně krátká doba existence a strohá právní úprava nových institutů. Jak potvrdily i výsledky našeho výzkumu, soudy volí omezení svéprávnosti často také z toho důvodu, že posuzovaný člověk nemá žádnou blízkou osobu, která by se mohla stát zástupcem či podpůrcem. Ustanovení veřejného opatrovníka k jeho ochraně je pak z pohledu soudu nejlepším způsobem jeho ochrany.

⁷ VERMACHOVÁ, A. *Využívání opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat v praxi soudů*. Příspěvek na mezikrajském setkání metodiků veřejného opatrovnictví. Dvůr Králové, 10. 10. 2019.

Za pozornost stojí také porovnání výsledku řízení u mužů a žen. U žen byla aplikována podpůrná opatření častěji než u mužů, muži naopak častěji vyšli z řízení bez jakéhokoliv opatření. Důvody pro tyto rozdíly by jistě stály za samostatný výzkum. Nicméně tyto tendenze můžou poukazovat na to, že dostupná podpůrná opatření nejsou pro muže vhodně nastavena.

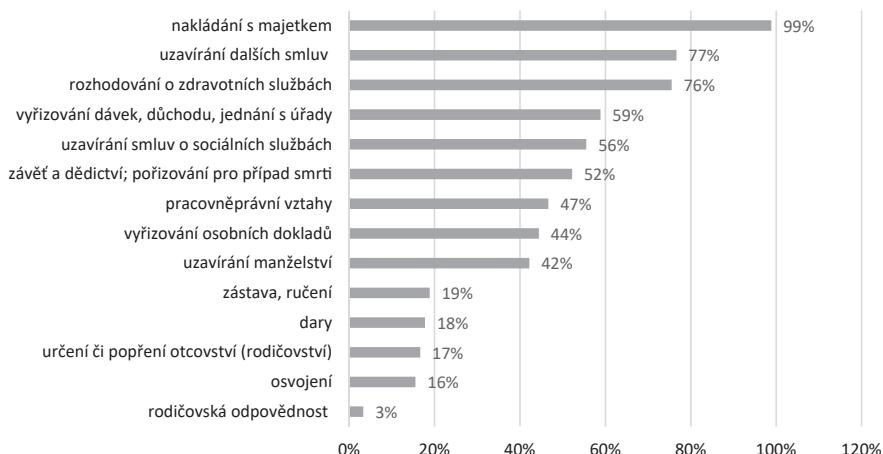
Graf 2: Rozdíl ve výsledku řízení u mužů a žen



V rozhodování soudů byly také patrné **paternalistické tendenze**, kdy výroky byly často velice restriktivní. Až ve 40 % rozsudků o omezení svéprávnosti soudy uložily souhrnné omezení, tedy omezení ve všech nebo **téměř** všech oblastech života (nejčastěji šlo o formulaci „*ve všech právních jednáních kromě běžných záležitostí každodenního života*“). Takové rozhodnutí je vzhledem k jeho účinkům v podstatě totožné se zbavením svéprávnosti, které již legislativa neumožňuje. Avšak i v rozhodnutích, ve kterých soudy oblasti omezení svéprávnosti specifikovaly, docházelo k zásahům do mnoha oblastí právního života (viz graf 3). Kromě jednoho případu se všechna rozhodnutí o omezení svéprávnosti týkala nakládání s majetkem. Částky, se kterými mohli lidé hospodařit, byly často velice nízké, průměrná měsíční částka nedosahovala ani výši životního minima.⁸

⁸ V roce 2019 bylo stanoveno životní minimum pro jednotlivce na částku 3 410 Kč.

Graf 3: Oblasti omezení svéprávnosti⁹



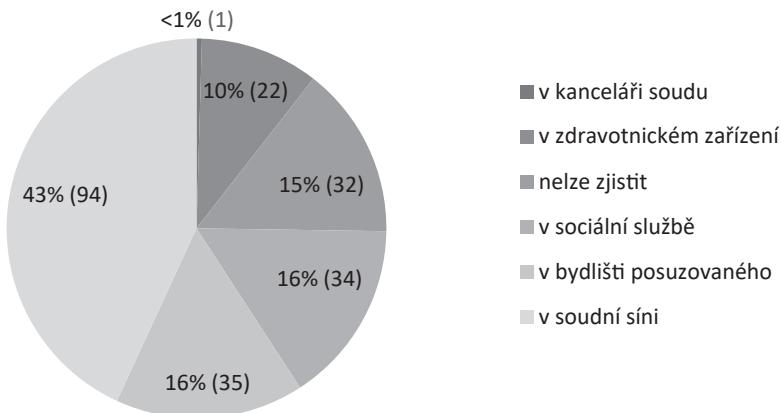
Další oblastí zkoumání bylo efektivní využívání právních záruk v řízení. Nejen rozhodnutí, ale už samotné řízení o podpůrných opatřeních má zásadní dopad na život člověka.¹⁰ Ve většině případů je člověk povinen se dostavit k výslechu, je podroben znaleckému zkoumání a posuzování svých schopností. Jak se ukázalo, **soudy umožňují využívat některé procesní záruky ve velké míře**. Téměř vždy člověka, o kterém rozhodovaly, osobně zhlédly a zjistily jeho názor. V přibližně polovině případů soudy nařídily jiný soudní rok¹¹ a provedly zhlédnutí v místě pobytu člověka (v jeho bydlišti, případně v sociální či zdravotní službě), tedy mimo soudní budovu.

⁹ Graf neobsahuje případy, kdy soud přistoupil k tzv. souhrnnému omezení, tedy nespecifikoval oblasti, ve kterých byl člověk omezen ve svéprávnosti.

¹⁰ Rozsudek Evropského soudu po lidská práva ve věci *X a Y proti Chorvatsku* ze dne 3. 2. 2012, č. 5193/09, bod 102.

¹¹ § 18 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Graf 4: Místo, kde bylo provedeno zhlédnutí



Zástupce nebo podpůrce byl přítomen v 90 % soudních řízení. Na druhou stranu, určité pochybnosti můžou vyvstávat ohledně účinnosti právního zastoupení advokáty, zejména s ohledem na zkušenosť veřejné ochránkyně práv i opakovou kritiku Ústavního soudu.¹² Nezřídka se totiž stává, že soudem ustanovený opatrovník (advokát) člověka vůbec nenavštíví, či dokonce navrhuje omezení svéprávnosti v rozporu s přáním posuzovaného člověka.

Zajímavým zjištěním bylo také to, že **důležitou úlohu sehrávají v řízení obce**, a to nejen jako veřejní (hmotněprávní) či procesní (kolizní) opatrovníci, ale také jako zdroj důležitých informací pro soud. Ve více než čtvrtině případů si soudy vyžádaly zprávu ze sociálního šetření či vyslechly sociálního pracovníka. Tento postup přitom odráží principy sociálního modelu zdravotního postižení, podle kterého by rozhodování mělo být postaveno na schopnostech člověka a jeho sociální situaci, nikoliv na jeho diagnóze. Sociální šetření jako povinný důkaz v řízení o podpůrných opatřeních dnes najdeme v legislativách některých evropských států,¹³ v našem právním řádu však chybí zákoně zmocnění, jakož i podrobnější úprava pro provádění takového šetření. To zapříčinuje různé praktické problémy, zejména v případech, kdy obec není opatrovníkem člověka.¹⁴ Role obce není upravena ani v případech, kdy je usta-

¹² Nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 303/05 ze dne 13. září 2007 a sp. zn. II. ÚS 194/11 ze dne 22. 11. 2012.

¹³ Sociální šetření najdeme například v nové právní úpravě ochrany dospělých osob v Rakousku nebo Litvě.

¹⁴ K tomu více VOČKA, Z. Může obec zjišťovat informace o soukromých opatrovnících? *Moderní obec*. Praha: Profi Press, s. r. o., prosinec 2018 (12), s. 44–45.

novena procesním nebo kolizním opatrovníkem člověka, na rozdíl například od zastupování dětí orgánem sociálně-právní ochrany,¹⁵ případně od postupu advokáta jako procesního opatrovníka v řízení.¹⁶

4. ZÁVĚR A DISKUZE

Výzkum, kterého se týkal tento článek, je jedním z prvních výzkumů tohoto druhu v České republice. Otázkám kolem svéprávnosti a podpůrných opatření, jakož i obecně oblasti právního postavení lidí s postižením, není věnovaná patřičná pozornost ze strany odborné (právní) veřejnosti ani představitelů vlád. Dodnes není určeno gesční ministerstvo odpovědné za implementaci a případnou revizi využívání nových institutů podpory. Neexistuje žádný dlouhodobý plán nahrazení zastaralého systému náhradního rozhodování (opatrovnictví) rozhodováním podporovaným (ná pomoc při rozhodování). Zvyšování povědomí o Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením a jejich přínosech je kromě Kanceláře veřejného ochránce práv ponecháno neziskovým organizacím a několika aktivním soudcům či představitelům státní správy.

Všechny výše uvedené důvody zapříčinují, že ani po 5 letech od přijetí občanského zákoníku nedošlo k výraznější revizi ustanovení týkajících se podpůrných opatření, i když existují značné pochybnosti o efektivním využití nových institutů za stávající stručné právní úpravy. Zjištění, že soudy jsou při ukládání nových opatření podpory opatrné, nepředstavovalo překvapení. Zároveň doufám, že i tento výzkum pomůže nastartovat diskuzi ohledně případné reformy. Zpráva z výzkumu obsahuje několik konkrétních doporučení pro soudy, ústřední orgány státní správy a další aktéry, se kterými bude kancléř nadále pracovat.

Zároveň vyvstalo mnoho dalších oblastí, které by do budoucna mohly být předmětem zkoumání. Jde například o motivaci soudů k rozvíjení využití podpůrných opatření, vliv pohlaví či místa pobytu posuzovaného člověka na soudní rozhodování, případně také rozdíly v rozhodování z pohledu geografického členění soudních okrsků či v souvislosti s náporem jednotlivých soudů. Za pozornost by jistě také stála oblast znaleckého zkoumání a zejména to, zda je možné do budoucna nahradit psychiatrické posudky komplexním sociálním šetřením. Nakonec, jak bylo zmíněno výše, je potřeba podrobněji zkoumat efektivitu právního zastoupení, zejména ze strany advokátů ex offo, jakož i roli a přínos státního zastupitelství v řízení o podpůrných opatřeních.

¹⁵ § 62 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

¹⁶ Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokaci.

VII.

Problematické otázky využívání méně omezujících opatření

JUDr. Pavel Kotrady*

1. ÚVOD

Lze dnes ještě vůbec zasahovat do svéprávnosti člověka? A pokud ano, za jakých podmínek a v jakém rozsahu? Ze všech stran slýcháme, že by stát měl zasahovat do soukromé sféry člověka co nejméně, pokud jej ovšem o pomoc nepožádá on sám. Jsme schopni a ochotni akceptovat tento závěr i v případě zásahu do svéprávnosti člověka? Ne každý má to štěstí, že se mu narodí zdravé dítě. Péče o duševně či tělesně postižené dítě je po všech stránkách velmi náročná. Pokud se mu rodina s láskou věnuje, je to vyznamenání hodné. Stejně tak s nárůstem věku dožití člověka se stále více a více lidí potýká s nemocemi typu stařecké demence apod.

V obou uváděných případech, trpí-li takový člověk duševní poruchou, by byl za úpravy platné a účinné do 31. 12. 2013 v lepším případě omezen, v horším zbaven způsobilosti k právním úkonům. Znění § 10 odst. 1 občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013 v tomto směru bylo „nekompromisní“. Trpěla-li fyzická osoba duševní poruchou, která nebyla jen přechodná a v důsledku které nebyla schopna vůbec činit právní úkony, soud ji způsobilosti k právním úkonům zbavil.

Za účinnosti současného občanského zákoníku jsme se posunuli dále. Navíc je nutné zmínit, že Česká republika je vázána také Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením.¹ Tato jednoznačně deklaruje změnu v nahlížení na osoby se zdravotním postižením. Přináší odklon od medicínského modelu ve prospěch modelu sociálního. Státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, se zavázaly uznávat, že osoby se zdravotním postižením mají kdekoli právo na uznání jejich osoby jako subjektu práva. Všeobecná akceptace Úmluvy je během dlouho trať, nicméně je podstatné se hned v úvodu o ní takto zmínit.

* Okresní soud ve Vsetíně.

¹ Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, která byla vyhlášena pod číslem 10/2010 Sb. m. s., ve znění opravy vyhlášené pod číslem 44/2010 Sb. m. s.

2. PODMÍNKY PRO OMEZENÍ SVÉPRÁVNOSTI

Vráťme-li se zpět k právní úpravě dané občanským zákoníkem, musíme se nejprve věnovat znění § 55 občanského zákoníku. Podle něj k omezení svéprávnosti lze přistoupit jen vzáimu 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. Omezit svéprávnost člověka lze přitom jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření. V nové právní úpravě se tak jednoznačně promítá již dřívější judikaturou dovozovaný princip subsidiarity. Podle nálezu Ústavního soudu je nutné vycházet v řízení o způsobilosti k právním úkonům z myšlenky přednosti zásadně svobodného, autonomního jednotlivce, kterému nesmí být ze strany státu znemožňováno realizovat svou představu o šestí vnukování ochrany státu tam, kde si jednotlivec sám, popř. za pomocí rodiny, dokáže pomoci sám.² Na tyto závěry odkázal také Nejvyšší soud³. Dále také platí, že rozhodnutí o omezení svéprávnosti nezbavuje člověka práva samostatně právně jednat v běžných záležitostech každodenního života.

Přistoupit k omezení svéprávnosti lze tedy až v případě splnění všech výše uvedených podmínek, přičemž k těmto se přidává také nutnost rozhodnout o omezení svéprávnosti člověka jen v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu, která není jen přechodná, schopen právně jednat. Proto musí soud vždy vymezit rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil. Navíc také platí, že soud může svéprávnost omezit v souvislosti s určitou záležitostí na dobu nutnou pro její vyřízení nebo na jinak určenou určitou dobu, nejdéle však na tři roky, ve výjimečných případech na pět let.

Základní podmínkou omezení svéprávnosti člověka je tedy skutečnost, že člověk není schopen právně jednat v důsledku duševní poruchy, která není jen přechodná. Jde však skutečně také o základní podmínsku, nikoliv o podmínsku jedinou, jako tomu bylo za právní úpravy účinné do 31. 12. 2013. Nově totiž lze svéprávnost člověka omezit jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření. Podmínkou ohrožení závažnou újmou se zabýval i Ústavní soud, podle nějž nebezpečí, že v případě neomezené svéprávnosti dojde k závažné újmě

² Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2008, sp. zn. I. ÚS 557/09.

³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. 30 Cdo 433/2010.

na straně člověka, musí být nikoliv jen hypotetické.⁴ Podle Ústavního soudu totiž soud při zvažování, zda a do jaké míry přikročí k omezení svéprávnosti, musí vzít do úvahy také to, zda míra nebezpečí a případný následek vyváží tak zásadní zásah do práv člověka, jakým je omezení svéprávnosti. Zároveň se v tomto nálezu Ústavní soud dotýká i další podmínky, která stanoví, že k omezení svéprávnosti lze přistoupit jen vzájmumu člověka, jehož se to týká. Ústavní soud výslovně uvádí, že v odůvodnění rozhodnutí o omezení svéprávnosti musí být vždy konkrétně uvedeno, koho, resp. co ohrožuje plná svéprávnost osoby omezované. Konečně se v tomto nálezu setkáme i s argumentací ve vztahu k další podmínce, totiž nutnosti dát přednost mírnějším a méně omezujícím opatřením, pokud tato postačí k řešení situace člověka v této oblasti, a to vzhledem k jeho zájmům. I podle názoru Nejvyššího soudu by užití mírnějších a pro posuzované osoby méně omezujících opatření mělo být v praxi aplikováno ve všech případech, kdy bude zjevné, že takové opatření bude zcela dostačující z hlediska ochrany jejich zájmů.⁵

3. PŘÍSTUP SOUDŮ KE ZKOUMÁNÍ MÉNĚ OMEZUJÍCÍCH OPATŘENÍ

V praxi se lze v důsledku rozhodovací činnosti soudů setkávat s rozdílnými názory na otázku použitelnosti mírnějších a méně omezujících opatření. Zásadní rozpor v obecné možnosti aplikace smlouvy o nápomoci a zastoupení členem domácnosti jako mírnějších a méně omezujících opatření v praxi nejsou shledávány. V případě opatrovnictví bez omezení svéprávnosti tak tomu však je.

Podle Nejvyššího soudu nepřichází v úvahu ponechat člověku, který pro svou duševní poruchu fakticky není schopen žádného právního jednání (jde např. o imobilního duševně nemocného člověka), plnou svéprávnost a za účelem ochrany jeho zájmů mu jmenovat pouze opatrovníka ve smyslu § 465 odst. 1 občanského zákoníku.⁶ Nejvyšší soud se přitom v rámci odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na názor Ústavního soudu, podle nějž není přípustné svěřit veškeré právní jednání člověka, který je sice formálně plně svéprávný, ale ve skutečnosti není schopen zajišťovat ani základní životní potřeby, opatrovníkovi ustanovenému podle § 465. Uvedené ustanovení je podle Ústavního soudu určeno primárně k ochraně osob, které jsou omezeny

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. II. ÚS 934/16.

⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 944/2016.

⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 836/2017.

ve svéprávnosti, a navíc by se jednalo o postup, který by byl zneužitelný. Podle Ústavního soudu lze nahradit omezení svéprávnosti jejím úplným navrácením se současným ustanovením hmotněprávního opatrovníka, který se ovšem tradičně jmenuje podle § 469 zejména lidem pro jejich jednorázová jednání, nikoliv trvale jako náhrada za omezení svéprávnosti.⁷

V dalších nálezech Ústavního soudu však lze nalézt jistý názorový posun oproti nálezu sp. zn. IV. ÚS 1584/16. Jedná se zejména o nález Ústavního soudu ze dne ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 1581/16; ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1583/16 a ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1582/16. Ústavní soud například uvedl: *postup soudů v řízení o svéprávnosti musí odpovídat změnám, kterými prošla právní ochrana osob s duševním postižením v poslední době a které jsou zohledněny i v nově přijatém občanském zákoníku.* Podle čl. 12 odst. 1, 2 Úmluvy států potvrzují, že osoby se zdravotním postižením mají kdekoli právo na uznání své osoby jako subjektu práva, a uznávají, že osoby se zdravotním postižením mají, na rovnoprávném základě s ostatními, právní způsobilost ve všech oblastech života. Podle Obecného komentáře Výboru pro práva osob se zdravotním postižením č. 1 ze dne 11. 4. 2014 k čl. 12 je upíráni způsobilosti k právním úkonům, resp. svéprávnosti (právě na základě duševního stavu) obecně nežádoucí.⁸ Podle Ústavního soudu má nahrazování vůle jedince (odepření svéprávnosti a ustanovení zástupce) ustoupit ve prospěch podpory či asistence při rozhodování a jednání s právními následky. Jediněm se zdravotním postižením má být umožněno mj. také brát na sebe rizika s takovým rozhodováním a jednáním spojená a nést následky jejich případných pochybení. Podle Ústavního soudu i proto v souladu s těmito závěry i justičníkem Ústavního soudu občanský zákoník úplné zbavení svéprávnosti osob s duševním postižením již neumožňuje a svéprávnost je dle něj možné jen omezit, a to pouze tehdy, pokud člověku hrozí závažná újma a nepostačí-li mírnější a méně omezující opatření. Ochrana osob s duševním postižením již tedy není řešena skrze zbavování svéprávnosti a primárně ani skrze její omezování. Soudy jsou proto podle Ústavního soudu povinny posuzovat věci tohoto druhu důsledně, individualizovaně (a v pochybnostech meritorně) na základě rádně zjištěného skutkového stavu tak, aby rozsah omezení svéprávnosti – od žádného omezení až po omezení fakticky se blížící zbavení způsobilosti k právním úkonům podle dřívější právní úpravy – zásadně odpovídal skutečným vlastnostem a schopnostem a zejména nejlepšímu zájmu posuzovaného jednotlivce. Především však všechny subjekty vystupující v řízení

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1580/16.

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1582/16.

o svéprávnosti nemohou jen mechanicky aplikovat jimi vybranou doktrínu bez přihlédnutí k zájmu konkrétní posuzované osoby.⁹

Jestliže Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 836/2017, a Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 12. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1580/16, odmítají obecně možnost užití § 465 odst. 1 občanského zákoníku jako mírnějšího opatření, nejsou tím v rozporu se závěrem nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2017, sp. zn IV. ÚS 1582/16, pokud tento normuje, že všechny subjekty vystupující v řízení o svéprávnosti nemohou jen mechanicky aplikovat jimi vybranou doktrínu bez přihlédnutí k zájmu konkrétní posuzované osoby?

Podle mého názoru je nepochybné, že jmenování opatrovníka u člověka neomezeného ve svéprávnosti, který jej však potřebuje, je v jeho zájmu a nemůže být ani v rozporu s veřejným zájmem, byl ke jmenování opatrovníka nemusí být oba důvody dány kumulativně. Ustanovení § 469 občanského zákoníku toliko rozwádí v § 465 odst. 1 občanského zákoníku uvedený jeden z demonstrativních důvodů pro jmenování opatrovníka člověku, a to, když zdravotní stav působí člověku obtíže při správě jeho jmění nebo hájení jeho práv. Zdravotní stav je nutné v tomto případě vykládat jako fyzický, nikoliv duševní. Také proto je opatrovník podle § 469 občanského zákoníku jmenován jen na návrh člověka, kterému má být jmenován, na rozdíl od opatrovníka, který může být jmenován člověku s duševní poruchou i bez jeho návrhu (takový člověk zpravidla není ani schopen podání návrhu). Ostatně již § 29 věta druhá občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013 umožňoval soudu ustanovit opatrovníka také mj. tomu, u koho to bylo třeba z jiného vážného důvodu než větou první uváděného neznámého pobytu člověka. Jiným vážným důvodem mohl být i nepříznivý zdravotní stav člověka (např. závažná tělesná porucha). Takový závěr přitom byl v souladu s názorem právní praxe.¹⁰ Výslovně tato možnost byla zakotvena již v § 63 středního občanského zákoníku, podle nějž „osobám, jimž tělesná vada působí obtíže při spravování jejich věcí nebo hájení jejich práv, budiž ustanoven opatrovník, jestliže o to požádají. Meze oprávnění opatrovníka určí soud podle žádosti o jeho ustanovení.“ Ostatně i zvláštní část důvodové zprávy k občanskému zákoníku se odkazuje právě na toto ustanovení, pokud podrobuje kritice úpravu těchto otázek v občanském zákoníku účinném do 31. 12. 2013. Podle zvláštní části důvodové zprávy k § 38 až 44 občanského zákoníku stávající „úprava byla a dosud je krokem zpět dokonce i ve srovnání s úpravou občanského zákoníku z roku 1950, protože např. postrádá úpravu možnosti soudního

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 232/2014.

jmenování opatrovníka na návrh osoby, které tělesná vada působí obtíže při spravování jejích záležitostí nebo hájení práv, na což občanský zákoník z roku 1950 pamatoval v § 63“.

4. ÚVAHY K MOŽNOSTI VYUŽITÍ USTANOVENÍ OPATROVNÍKA JAKO MÍRNĚJŠÍHO OPATŘENÍ

I přesto, že většinově se krajské soudy staví za názor vyslovený Nejvyšším soudem v rozsudku ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 836/2017, a Ústavním soudem v nálezu ze dne 5. 12. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1580/16, který odmítá obecně možnost užití § 465 odst. 1 občanského zákoníku jako mírnějšího opatření, jsem přesvědčen, že v určitých případech je možné tohoto mírnějšího opatření užít. Jsem tedy zajedno s názorem Ústavního soudu, vysloveném v nálezu ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1582/16, podle nějž všechny subjekty vystupující v řízení o svéprávnosti především nemohou jen mechatnicky aplikovat jimi vybranou doktrínu bez přihlédnutí k zájmu konkrétní posuzované osoby.

4.1 K existenci hrozby závažné újmy

Za zásadní považuji skutečnost, že nově lze omezit svéprávnost člověka jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření. Pokud se v praxi setkáme s názorem, že není možné ponechat svéprávnost člověku, který není schopen žádného právního jednání a naproti tomu omezit člověka, který k některým právním jednáním způsobilý je, jde o nepochopení nové právní úpravy. Takový závěr nepřípustně generalizuje, neřeší individuálně konkrétní potřeby daného člověka. Podmínkou omezení svéprávnosti totiž není rozsah svéprávnosti jiných osob. Naopak svéprávnost lze omezit jen tehdy, hrozila-li by člověku jinak závažná újma. Příkláním se tedy k názoru Krajského soudu v Plzni, podle nějž nyní je možné rozhodnutí dříve nemyslitelné, totiž že člověku zůstane svéprávnost i v těch oblastech, v nichž není schopen právně jednat.¹¹

Soud tak musí vždy zkoumat schopnosti člověka ve všech jednotlivých oblastech a identifikovat konkrétní újmu, která mu v těchto oblastech hrozí. Pokud by totiž a priori u takového člověka vycházeli třeba z hrozby toho, že jej v ústavu někdo vezme za ruku a otiskne jeho prst na nějakou listinu,

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. II. ÚS 934/16.

nemohlo by nikdy dojít k použití jakýchkoliv mírnějších opatření. Jejich zákonné vymezení by pak bylo zcela zbytečné. A v tom případě by tak zůstal jediným řešením institut omezení svéprávnosti. Reálnost hrozby u takového člověka je skutečně toliko hypotetická, zvláště nevlastní-li žádný majetek. Hrozba, že se takový člověk stane obětí trestného činu, je přitom možná stejně tak, jako u osoby plně svéprávné. Osoba vysokého věku, nacházející se nyní v terminálním stadiu nemoci (demence, Alzheimerova choroba), nebo osoba těžce mentálně postižená, která je zcela odkázána na péči jiných osob, je imobilní, nekomunikuje, není orientovaná v čase a místě, si svým aktivním jednáním nemůže sama přivodit žádnou újmu (neboť fakticky nejedná). Jaká závažná újma tedy takovému člověku hrozí, aby muselo být zasaženo do jeho svéprávnosti? Pokud by snad byla eventuálně v budoucnu zneužita třetí osobou k uzavření nevýhodné smlouvy (což je velmi častý argument pro omezení svéprávnosti), její jednání by bylo podle mne bez výraznějších problémů zneplatněno.

4.2 Ustanovení opatrovníka jako obcházení omezení svéprávnosti?

Jaké jsou obavy ze jmenování opatrovníka člověku bez omezení svéprávnosti? Mezi přední patří obava z obcházení institutu svéprávnosti. Tuto obavu roz hodně nesídlí. V čem se jeví být institut svéprávnosti obcházen, když občanský zákoník výslovně uvádí, že k omezení svéprávnosti u člověka lze přistoupit jen, nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření? Jen stěží lze považovat za obcházení zákona jeho výslovné užití. Obava je také z toho, že odpadá tzv. přezkum svéprávnosti. Jaký je ale rozdíl mezi opatrovnictvím bez omezení svéprávnosti a jinými mírnějšími a méně omezujícími opatřeními? Proč u nich neexistence pravidelného přezkumu nevadí? Mějme přitom stále na zřeteli, že přezkum svéprávnosti není samospasitelný. Bude-li někdo v zařízení či v domácím prostředí zneužíván, je nerozhodné, zda bude pod „dohledem“ pravidelného přezkumu svéprávnosti. Navíc podle § 48 odst. 1 ZŘS i u jmenování opatrovníka bez omezení svéprávnosti (ZŘS totiž nerozlišuje, o jakého opatrovníka jde) soud dohlíží, zda opatrovník plní rádně své povinnosti. K tomu pak může činit vhodná opatření. K nim patří nejen podávání zpráv opatrovníkem, ale i vyžádání si zpráv od jiných osob či úřadů, stejně jako osobní zhlédnutí opatrovance. V praxi se opakovaně setkávám s případy doma pobývajících opatrovanců (začasto dětí opatrovníků), jimž jejich blízcí (rodiče, děti) obětují vše, počínaje časem, zájmy, kariérou a končí penězi. Pokud z rozsáhlého dokazování vyplývá, že je vše v pořádku, a není zde ani náznaku o jakékoliv negativní skutečnosti, jsou-li navíc splněny

podmínky pro jmenování opatrovníka bez omezení svéprávnosti, proč má posuzovaný, a chtě nechtě s ním i přinejmenším část jeho rodiny, opětovně podstupovat přezkum svéprávnosti? V čem bude víc ochráněn, bude-li ve svéprávnosti omezen? V čem to bude pro posuzovaného výhodnější? To je otázka, která je mi účastníky poměrně často kladena. A je potřeba na ni hledat v každém případě konkrétní odpověď, než soud přistoupí k zásahu do svéprávnosti člověka.

VIII.

Alternativní méně omezující prostředky pomoci a podpory osob ze sociální oblasti

Mgr. Irena Drijáková, DiS.*

1. ÚVOD

Jedním z cílů praktické implementace článku 12 Úmluvy¹ je zcela nepochybně využívání méně omezujících institutů sociální ochrany osob, které zároveň představují zachování co možná největší míry vlastní disponibility zdravotně postižených osob. S překvapením však je možné sledovat, že vedle méně omezujících institutů, které náleží a jsou upraveny v oblasti soukromého práva, se dosud jen málo hovoří o těch, jež patří a jsou využívány v oblasti veřejnoprávní, tj. v systémech sociální ochrany osob, ačkoliv jejich účelem bylo a je zajištění a dostupnost těch nejzákladnějších životních potřeb osob a jejich rodin. Každá z těchto právních oblastí, soukromoprávní či veřejnoprávní, je však ovládána odlišnými pravidly a principy. O omezení či o oprávnění osob spojeném s těmito instituty, resp. nástroji, je rozhodováno odlišnými orgány a institucemi. Přestože cílem tohoto příspěvku je především upozornit na možnosti využití institutů sociálního zabezpečení jako méně omezujících veřejnoprávních nástrojů sociální ochrany osob při jejich právním jednání, pro orientaci v systému je však nezbytné uvést i přehled institutů z oblasti soukromoprávní a jejich vzájemné rozdíly především v účelu, trvání, využití apod. Tento příspěvek si neklade za cíl akademický rozbor právní úpravy jednotlivých institutů, ale jejich možnosti reálného využití a pravidla, kompetence i odpovědnosti s tím spojené. Využití alternativních méně omezujících prostředků podpory a pomoci z oblasti práva sociálního zabezpečení přichází do úvahy tehdy, když situace osoby nevyžaduje nezbytně ustanovení opatrovníka, nebo dokonce omezení svéprávnosti dle ustanovení občanského

* Metodik sociální ochrany SOC Krajský úřad Moravskoslezského kraje.

¹ Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, která vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 28. října 2009 a na základě článku 10 Ústavy se stala po svém vyhlášení dne 12. února 2010 součástí právního rádu České republiky (č. 10/2010 Sb. m. s.).

zákoníku². Jde především o situace, kdy lze k podpoře osoby, jejíž vlastní schopnost samostatného uvědomělého rozhodování a právního jednání je snížena v důsledku nepříznivého zdravotního, resp. duševního stavu, využit institutů sociálního zabezpečení k zajištění základních životních potřeb.

2. PŘEHLED INSTITUTŮ OBLASTI SOUKROMOPRÁVNÍ VE VZTAHU I K SOCIÁLNÍ OBLASTI

V oblasti soukromého práva se jeví právní úprava jednotná a systematická, a to minimálně v tom ohledu, že se nachází v ucelených kodexech ať už hmotněprávní, či procesní povahy.

2.1 Hmotněprávní instituty

Mezi instituty soukromého práva, které jsou upraveny občanským zákoníkem pro realizaci tzv. hmotných práv a povinností patří instituty *nápomoc při rozhodování* (tzv. podpůrce)³, *zastoupení členem domácnosti*⁴, ale také předběžné prohlášení⁵ a nakonec opatrovnictví⁶, které není spojeno vždy s omezením svéprávnosti. Tedy instituty, jejichž společným účelem je poskytnutí podpory, pomoci a ochrany osoby před nepříznivými důsledky snížené schopnosti vlastní uvědomělé disponibility, rozhodování a právního jednání, zpravidla způsobené nepříznivým duševním stavem podporované osoby. Využití těchto možností podpory je spojeno s kompetencemi a rozhodovacími pravomocemi soudů s tím, že rozsah oprávnění podporujících osob je závislý na míře zachovaných schopností podporované osoby a rozsahu životních potřeb, jejichž uspokojení je nezbytné pro zpravidla běžný způsob života. Podpora a pomoc je poskytována po dobu trvání splnění podmínek a ochotě osoby podporu handicapované osobě poskytovat (pokud není opatrovníkem ustanovena obec jako veřejný opatrovník). Vzhledem k tomu, že nás zajímá reálná možnost využití těchto institutů i v situaci, kdy není blízkých osob či členů domácnosti, tj. fyzických osob, jejichž podpory mohou osoby takto využít, je nezbytné uvážit, zda je v souladu s právními předpisy (myslí se i z hlediska splnění účelu a cílů právní úpravy) možné ustanovit do takové funkce nejen fyzickou, ale

² Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³ Ustanovení § 45–§ 48 občanského zákoníku.

⁴ Ustanovení § 49–§ 54 občanského zákoníku.

⁵ Ustanovení § 38–§ 44 občanského zákoníku.

⁶ Ustanovení § 465 občanského zákoníku.

i právnickou osobu, zpravidla obec jako veřejnoprávní korporaci (resp. subjekt veřejné správy). Tato úvaha je potřebná i z hlediska porovnání možností, které nabízí sociální zabezpečení při využití veřejnoprávního subjektu, neboť mnohdy veřejnoprávní subjekt je tou poslední možností, kterou lze využít pro podporu i zastoupení osoby.

Z povahy institutu „*zastoupení členem domácnosti*“ i z podmínek ustanovení § 49 občanského zákoníku vyplývá, že tento institut nelze využít pro zastoupení osoby ze strany právnické osoby (např. obce). Pokud se týká využití institutu „*podpůrce*“, pak z hlediska podmínek a znění ustanovení § 45 občanského zákoníku je možné využít jej i v případě, že bude podpůrcem právnická osoba, tj. i např. obec. Na rozdíl od výkonu opatrovnické funkce, kterou vykonává soudem ustanovená obec jako zástupce státu (tj. obec = „opatrovník“), tedy vykonává státní moc prostřednictvím její formy – přenesené působnosti, pak případná funkce podpůrce je obcí vykonávána v rámci výkonu samosprávných činností. Výkon funkce podpůrce pak končí tak, jak jsou upraveny možnosti v ustanoveních občanského zákoníku bez ohledu na to, zda jde o podpůrce – fyzickou či právnickou osobu. Charakteristické pro tyto instituty je, že jejich využití z hlediska soukromoprávních vztahů je mnohem širší, zejména z hlediska možností formy a způsobů pomoci či míry podpory poskytované zdravotně postižené osobě. Jejich využití pro účely veřejnoprávní oblasti však závisí na tom, zda s tím konkrétní veřejnoprávní předpis výslově počítá. Pokud tomu tak není a právní úprava výslově neuvádí zastoupení osoby konkrétním institutem (tj. např. možnost zastoupení v jednání členem domácnosti nebo pomoc podpůrce), pak jej nelze ve veřejnoprávní oblasti akceptovat, neboť ve veřejnoprávní oblasti jde vždy o nastavení přísnějších (povahou speciálních) pravidel oproti soukromoprávní oblasti. Správní orgány představují zástupce moci výkonné, tudíž musí mít upravenou kompetenci akceptovat daný soukromoprávní institut v právním jednání. Tato zásada je vidět např. u zákona o sociálních službách⁷, kde se v ustanovení § 91 odst. 6 taxativně vyjmenovává, kdo může namísto fyzické osoby, která není dle lékařského posudku schopna sama jednat, uzavírat smlouvu o poskytování sociální služby. Přesto tedy, že se v odst. 5 téhož ustanovení uvádí, že „*pro uzavírání smlouvy o poskytnutí sociální služby a právní vztahy vzniklé z této smlouvy se použijí ustanovení občanského zákoníku*“, nelze např. s ohledem na znění odst. 6 téhož ustanovení možnosti zastoupení členem domácnosti využít, neboť taxativní výčet osob nezahrnuje možnost zastoupení členem domácnosti při uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby. Důvody, pro které zřejmě není upravena možnost zastoupení členem

⁷ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

domácnosti ve vztahu k uzavírání smluv v oblasti sociálních služeb, lze spatřovat ve skutečnosti, že:

- v době přijetí zákona o sociálních službách (rok 2006) institut zastoupení členem domácnosti nebyl upraven (občanský zákoník, který tento institut nově upravuje, byl přijat až v roce 2012 a účinný byl až od 1. 1. 2014),
- dosud na přijetí občanského zákoníku zákon o sociálních službách ve vztahu k tomuto institutu zastoupení nereagoval změnou ve svém ustanovení, a to zřejmě proto, že:
 - institut zastoupení členem domácnosti má být využíván na obvyklé záležitosti, jak to odpovídá životním poměrům zastoupeného, a
 - není upravena kontrola ani odpovědnost fyzické osoby při výkonu funkce člena domácnosti.

Z hlediska možností zastoupení osoby dle institutů soukromoprávní oblasti, které jsou akceptovatelné i v oblasti veřejnoprávní (např. při podpisu smlouvy o poskytování sociální služby, při podání žádosti o dávky apod.), jde o zastoupení zákonným zástupcem (tedy rodičem, popř. poručníkem) nebo opatrovníkem ustanoveným soudem pro účely výkonu práv a povinností, nikoliv forma procesního opatrovnictví toliko pro správní či soudní řízení.

2.2 Procesněprávní instituty

Pokud se však týká **zastupování osoby v průběhu soudních řízení**⁸, kdy soud rozhodnutím ustanoví (jmenuje) opatrovníkem fyzickou či právnickou osobu pro účely konkrétního řízení, pak tato opatrovnická funkce má pouze procesní povahu (procesní opatrovnictví) a končí ze zákona právní mocí rozhodnutí soudu v dané věci, tj. rozhodnutím o meritu řízení (není už třeba tzv. procesní soudní rozhodnutí o zrušení funkce opatrovnictví). Pokud je soudem ustanovena opatrovníkem osoby obec, pak v těchto případech jde opět o výkon samosprávy. Speciální právní předpis může však stanovit výjimky a jiné podmínky (např. při výkonu sociálně právní ochrany dítěte vykonává správní orgán při zastupování dítěte státní správu, v těchto případech jde tak u obce o výkon státní správy formou přenesené působnosti).⁹ Opatrovník,

⁸ Např. upravených v kodexech jednotlivých oblastí soudních řízení nazývaných obecně „řády“ (občanský soudní řád – zákon č. 99/1963 Sb., o občanském soudním řízení, ve znění pozdějších předpisů; trestní řád – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů; exekuční řád – zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů).

⁹ Např. ustanovení § 807 občanského zákoníku ve spojení s ustanovením § 4 odst. 1 písm. a), § 54 písm. b) a § 58a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

který je jmenován soudem pro konkrétní řízení, nemá oprávnění zastupovat osobu v jiných řízeních (ať už vedených soudními orgány či v řízeních vedených správními orgány) nebo při výkonu práv a povinností v oblasti soukromoprávní či veřejnoprávní.

3. INSTITUTY VYUŽÍVANÉ VE VEŘEJNOPRÁVNÍ OBLASTI, RESP. ALTERNATIVNÍ MĚNĚ OMEZUJÍCÍ PROSTŘEDKY POMOCI A PODPORY U OBLASTI SOCIÁLNÍ OCHRANY OSOB

Jde o instituty zejména v oblasti sociálního zabezpečení, které jsou roztríštěny do jednotlivých právních úprav převážně systémů sociální ochrany osob, jejichž cílem je zajištění základních životních potřeb osob.

Tyto instituty sociálního zabezpečení představující méně omezující prostředky možného zastoupení osoby při rozhodování a právním jednání mohou být určitou alternativou k méně omezujícím prostředkům upraveným v oblasti soukromoprávní, tj. v občanském zákoníku. Nadto je jejich nespornou výhodou, že lze tato řízení nebo jiný ochranný proces v sociálním zabezpečení zahájit i z úřední moci, tedy obdobně jako je tomu u tzv. „nesporných“ soudních řízení. Příslušný správní orgán tak může reagovat na podnět podaný kýmkoliv, neboť si sám následně prošetří splnění podmínek pro realizaci ochranného institutu, k čemuž má působnost a kompetence veřejného práva.

Mezi méně omezující instituty sociálního zabezpečení, které umožňují zastoupení osob s ohledem na jejich zdravotní stav, patří zejména u:

- **výkonu práv a povinností** – funkce tzv. „zvláštního příjemce dávek“ nebo „zastoupení osoby při uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby“,
- **procesního zastoupení** – ustanovení opatrovníka pro řízení vedené správním orgánem (nikoliv soudem), tj. *procesní opatrnictví ve správném řízení*, popř. i zahájení správního řízení z úřední moci u některých sociálních dávek, popř. zahájení řízení ze strany rodinného příslušníka na základě doložení příslušného potvrzení lékaře.

3.1 Instituty zastoupení k výkonu práv a povinností

Jestliže tedy zdravotní stav osoby znemožňuje její schopnost samostatného jednání a je nezbytné zajistit osobě základní životní potřeby (tj. využití sociálních dávek k jejich účelu a zajištění poskytování sociální služby), pak mnohdy není zapotřebí ustanovení opatrovníka soudním rozhodnutím, ale postačí

ustanovení osoby zvláštním příjemcem dávek a uzavření smlouvy o poskytování sociální služby.

3.1.1 Zřízení funkce zvláštního příjemce dávek

Umožňují ho všechny systémy sociálních dávek, tedy:

- **pojistné** systémy sociálních dávek:
 - důchodových (dle ustanovení § 64 odst. 1 o důchodovém pojištění¹⁰ ve spojení s ustanoveními § 10 a § 118 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení¹¹),
 - nemocenských (dle ustanovení § 112 zákona o nemocenském pojištění¹²),
- **nepojistné** systémy sociálních dávek, a to:
 - státní sociální podpory (dle ustanovení § 59 zákona o státní sociální podpoře¹³),
 - pěstounských dávek (dle ustanovení § 47u zákona o sociálně právní ochraně dětí¹⁴),
 - dávek pro osoby zdravotně postižené (dle ustanovení § 20 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením¹⁵),
 - dávky příspěvku na péči (dle ustanovení § 20 zákona o sociálních službách¹⁶),
 - pomoci v hmotné nouzi (dle ustanovení § 40 zákona o pomoci v hmotné nouzi¹⁷).

Společná pravidla a charakteristiky institutu zvláštního příjemce, v případě, že důvod pro jeho ustanovení spočívá ve snížení schopnosti samostatného uvědomělého jednání osoby, jsou následující.

Oprávnění a zároveň povinnost osoby ustanoveného zvláštního příjemce je spojena s nakládáním s konkrétní dávkou ve prospěch oprávněné osoby (tj. osoby, jíž dávka náleží) a uspokojování těch potřeb, jejichž zajištění odpovídá účelu dané sociální dávky. Zvláštní příjemce dávky však nedisponuje jinými oprávněními, proto nemá např. oprávnění uzavírat smluvní vztahy,

¹⁰ Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

tj. smlouvu o poskytování sociální služby či jiné smlouvy, nájemní smlouvu apod.

O ustanovení osoby – zvláštního příjemce dávky je vždy vedeno správní řízení¹⁸, jehož výsledkem je rozhodnutí o ustanovení osoby do funkce zvláštního příjemce. Osoba zvláštního příjemce musí před ustanovením do funkce s výkonem funkce souhlasit. O ustanovení osoby do funkce zvláštního příjemce rozhoduje správní orgán, který poskytuje dávku (či dávky), u nichž má dojít k ustanovení této funkce, kromě systému dávek důchodového pojištění. U dávek důchodového pojištění rozhoduje o ustanovení osoby do funkce zvláštního příjemce obecní úřad obce základního typu příslušného primárně dle trvalého pobytu osoby (osoby oprávněné k dávce), a to v režimu výkonu zákonem svěřené státní správy prostřednictvím výkonu přenesené působnosti¹⁹. U ostatních sociálních dávek rozhoduje vždy příslušný státní orgán (u dávek nemocenského pojištění je to Okresní správa sociálního zabezpečení a u ostatních sociálních dávek pak rozhoduje Úřad práce České republiky). V průběhu správního řízení rozhodující správní orgán posuzuje jak splnění podmínek na straně oprávněné osoby, tj. nezbytnost zřízení funkce zvláštního příjemce, tak splnění podmínek na straně osoby, která má být do funkce zvláštního příjemce ustanovena, a to zejména v tom smyslu, zda bude skýtat záruky rádného plnění svěřené funkce (z hlediska jak objektivních možností a poměrů, tak subjektivních, spočívajících v osobnosti budoucího zvláštního příjemce).

Zdravotní stav osoby, která je oprávněnou osobou (tedy příjemcem dávky) a je osobou zdravotně postiženou, je vždy pro účely ustanovení zvláštního příjemce posouzen lékařem (poskytovatelem zdravotních služeb), není však vyžadován souhlas osoby k tomu, aby jí bylo možné ustanovit zvláštního příjemce dávky (zpravidla totiž oprávněná osoba není schopna se vůbec vyjádřit nebo má sníženou schopnost posoudit svou situaci uvědomělým jednáním a to je důvod, že souhlas není v těchto případech vyžadován). Nadto může být důvodem pro ustanovení zvláštního příjemce dávky též skutečnost, že jiné osoby jsou výživou závislé na oprávněné osobě a ta není schopna situaci posoudit nebo uspokojit potřeby těchto osob (např. svých dětí), pak ani v těchto případech není třeba souhlasu osoby, která je oprávněnou osobou k dávce.

V případě, že pominou důvody pro využití tohoto institutu, je nezbytné, aby byl výkon funkce ukončen, a to opět rozhodnutím správního orgánu, který o jeho ustanovení do funkce dříve rozhodl. Tento správní orgán rovněž výkon

¹⁸ Dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Dle ustanovení § 123f zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

funkce zvláštního příjemce kontroluje a dohlíží na její řádný výkon, a to obdobně jako je tomu u kontroly opatrovníka, jehož výkon funkce kontroluje příslušný soud. Důležitá z hlediska rozsahu omezení disponibility osoby je skutečnost, že zvláštní příjemce má oprávnění pouze ve vztahu ke konkrétní sociální dávce (příp. k dávkám jednoho ze systémů sociálního zabezpečení). Rozsah oprávnění je tak zásadně užší než u opatrovnické funkce.

Do funkce zvláštního příjemce dávky může být až na výjimky²⁰ ustanovena i právnická osoba, již bývá zpravidla obec. Je však nezbytné si uvědomit, že výkon funkce zvláštního příjemce ze strany obce není výkonem státní správy, ale výkonem samosprávy obce. Přestože účelem je sociální ochrana osoby při jejím zastupování, není tato působnost výslovně uvedena jako výkon přenezené působnosti, jak uvádí ustanovení § 8 zákona o obcích²¹.

Výhodou institutu ustanovení zvláštního příjemce je poměrně flexibilní reagování na vzniklé situace a rychlé rozhodování správních orgánů o zřízení této funkce. Tento postup umožňuje ochranu osoby a zároveň omezená dispozice osoby zvláštního příjemce zahrnuje pouze možnost nakládání s konkrétní dávkou, což naopak představuje nízkou míru omezení dispozic oprávněné zdravotně postižené osoby, neboť ostatní dispoziční práva má zcela zachována. Zpravidla jde o situace, kdy zdravotně postižená osoba není schopna si zabezpečovat potřeby prostřednictvím přijímaných sociálních dávek, popř. není tak schopna činit ani ve prospěch osob, k nimž je odpovědná výživou (viz vyživovací povinnost mezi manžely, rodiči a dětmi apod.). Zvláštní příjemce přitom podléhá kontrole ze strany správního orgánu, který jej do funkce ustanovil. V případě, že osoba zvláštního příjemce neplní řádně svou funkci, popř. toho již objektivně není schopna (např. osoba sama onemocná) nebo již není ochotna funkci vykonávat, pak ji této funkce správní orgán zprostí na její žádost či z úřední moci v rámci správního řízení. K ukončení funkce zvláštního příjemce je však vždy zapotřebí rozhodnutí správního orgánu.

3.1.2 Zajištění smluvního ujednání o poskytování sociální služby mezi poskytovatelem a budoucím uživatelem sociální služby

Jedná se o postup dle ustanovení § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách, tj. u osoby, jejíž zdravotní či duševní stav vyžaduje poskytování sociální služby a sama není plně schopna smluvním ujednáním si službu zajistit.

²⁰ U dávky příspěvku na péči a u dávek pěstounských lze ustanovit do funkce zvláštního příjemce pouze fyzickou osobu, což představuje omezení, pokud takové osoby není.

²¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (srov. uvedené ustanovení § 8 s ustanovením § 149b téhož zákona).

Kompetenci (oprávnění) ke sjednání, resp. k uzavření smlouvy, má svěřenu opět jako výkon státní správy, a tudíž výkon přenesené působnosti, obecní úřad obce s rozšířenou působností²² (OÚ ORP). Jde o působnost, jejíž výkon vyžaduje posouzení ze strany příslušného správního orgánu ve vztahu ke splnění podmínek pro takový postup (zejména posouzení potřeb osoby, zdravotního stavu apod.). Pokud je ověřeno, že osoba, jejíž zdravotní stav vyžaduje poskytování sociální služby, je zároveň dle posouzení lékařem osobou, která není schopna samostatného jednání a nemá zákonného zástupce ani opatrovníka, pak teprve, není-li těchto osob, nastupuje orgán veřejné moci, který takovou osobu při uzavírání smlouvy zastoupí. Orgánem veřejné moci, jemuž je tato působnost zákonem svěřena, je OÚ ORP, příslušný podle místa trvalého či hlášeného pobytu zdravotně postižené osoby nebo sídla zařízení, které má osobě poskytovat pobytovou sociální službu.

Vzhledem k působnosti a kompetencím, které vyplývají tomuto orgánu z ustanovení § 92 a § 93a zákona o sociálních službách²³, je tak zároveň orgánem, který garantuje správnost a zákonnost smlouvy, kterou namísto zdravotně postižené osoby uzavírá. Odpovídá tedy jak za formální, tak obsahové náležitosti uzavírané smlouvy, včetně její účelnosti z hlediska zajištění rozsahu potřeb, které si osoba není sama schopna vlastními silami či za pomocí blízkých osob již zajistit. Jak už bylo dříve řečeno, oprávnění k uzavření smlouvy o poskytování sociální služby za osobu, která není schopna v důsledku snížených schopností vlastního jednání smlouvu uzavřít sama, nemá osoba ve funkci zvláštního příjemce ani osoba ve funkci člena domácnosti.

Do doby, než je osobě ustanoven opatrovník příslušným soudem nebo osoba znova nabyde vlastní schopnosti samostatného právního jednání a rozhodování, zastupuje osobu OÚ ORP při uzavírání smlouvy o sociální službě a tvorí osobě podporu, pomoc a poradenství. OÚ ORP je z titulu veřejnoprávního subjektu, který namísto pečované osoby uzavřel smlouvu, oprávněn k tomu, aby průběžně mohl nahlížet do potřebné dokumentace jím zastupované osoby související s poskytováním předmětné sociální služby. Nesmíme totiž zapomínat, že jde o osobu – uživatele sociální služby, která nemá jinou osobu, která by mohla ověřit a posoudit, zda je služba poskytována v rozsahu, způsobem a za cenových podmínek, jak vyplývá z uzavřené smlouvy. OÚ ORP však sám nemá oprávnění z titulu subjektu, který uzavřel smlouvu, nakládat s příjmy osoby tak, aby úhrady nákladů za poskytované sociální služby odpovídaly závazkům pečované osoby (uživatele sociální služby), ale může

²² Dle ustanovení § 91 odst. 6 a ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o sociálních službách ve spojení opět s ustanovením § 8 zákona o obcích.

²³ Tyto kompetence souvisí i s informačním systémem upraveným dle § 4a zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR, ve znění pozdějších předpisů.

podat podnět příslušnému obecnímu úřadu k ustanovení zvláštního příjemce u příslušné dávky (zpravidla u dávky důchodu, z níž se úhrada za poskytovanou sociální službu hradí). V oblasti veřejné správy lze vykonávat pouze ty činnosti, k nimž má subjekt výslovné oprávnění, a to buď uvedené v právním předpise, nebo získané prostřednictvím rozhodnutí příslušného orgánu o ustanovení do funkce (opatrovníka, zvláštního příjemce apod.).

Správní akt podpisu smlouvy o poskytování sociální služby není klasickým správním řízením, ale jde o postup správního orgánu, který je oprávněn podepsat smlouvu tehdy, pokud nemá pochybnost, že je nezbytné poskytování sociální služby a v jakém rozsahu. Pro takové rozhodnutí (vedoucí k podpisu smlouvy o poskytování sociální služby) ze strany OÚ ORP je potřeba celá řada informací, zjištění a posouzení. U pobytových sociálních služeb jde i o další podmínky, které musí být splněny, a to především odpovídající zdravotní a duševní stav, vyjádření příslušného lékaře a vyhodnocení ze strany OÚ ORP, že nezbytnou podporu a pomoc nelze osobě zajistit mírnějším a méně omezujícím opatřením²⁴. Všechny podklady jsou pak součástí spisové dokumentace vedené dle správního řádu²⁵. S ohledem na uvedené je nezbytné tyto alternativní instituty zastoupení a podpory (uvedené v ad 3.1.1 3.1.2) využívat kumulativně, neboť každý institut je spojený pouze s některými kompetencemi a oprávněními.

3.2 Instituty zastoupení a ochrany procesní

Přestože již v předchozím textu bylo uvedeno, že alternativní ochranné instituty k výkonu práv a povinností lze zřídit z úřední moci a v řízeních lze ustanovit osobě opatrovníka pro účely ochrany práv v konkrétním řízení (ať už soudním či správním), je vhodné ještě upozornit na některé souvislosti s dalšími ochrannými mechanismy v systémech dávek přímo určených pro osoby zdravotně postižené.

3.2.1 Zahájení řízení z úřední moci nebo prostřednictvím osoby blízké

Oproti ostatním sociálním dávkám, které jsou určeny např. osobám s nízkými příjmy (tj. systém dávek státní sociální podpory nebo dávek pomoci v hmotné nouzi), jsou systémy dávek pro zdravotně postižené osoby zpravidla opatřeny:

- oprávněním osoby (blízké či žijící v domácnosti, příbuzné apod.), která může namísto postižené osoby zahájit řízení o poskytování dávky

²⁴ Dle ustanovení § 91a a násł. zákona o sociálních službách.

²⁵ Dle ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

- uplatněním žádosti, a to na základě potvrzení lékaře, že osoba sama není schopna podat žádost o příslušnou dávku,
- kompetencí správního orgánu zahájit řízení z úřední moci (zpravidla na základě podnětu kohokoliv, kdo upozorní na nepříznivou situaci postižené osoby nebo potřebu pomocí).
- Tyto mechanismy se vyskytují např. u systémů dávek:
- příspěvek na péči, kde je v ustanovení § 23 odst. 1 zákona o sociálních službách upravena kompetence ÚP ČR k zahájení řízení z úřední moci,
 - dávky důchodového pojištění, kde v ustanovení § 82 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění se uvádí oprávnění rodinných příslušníků požádat o dávku namísto postižené osoby s připojením lékařského potvrzení o zdravotním stavu osoby.

3.2.2 Ustanovení opatrovníka osobě pro konkrétní správní řízení

Rovněž v oblasti ustanovení tzv. *procesního opatrovníka* ve správním řízení jsou právní úpravy řízení o dávky zpravidla vybaveny možností (při splnění dalších podmínek, např. potvrzení lékaře apod.) ustanovit osobě opatrovníka pro ochranu práv v řízení. Např. v ustanovení § 23 odst. 5 zákona o sociálních službách, kde se říká: „*ÚP ČR opatrovníka ustanoví též osobě, která není schopna uzhledem ke svému zdravotnímu stavu jednat samostatně a nemá zástupce; o ustanovení opatrovníka rozhoduje ÚP ČR na základě lékařského posudku vydaného poskytovatelem zdravotních služeb.*“

Pokud v oblasti sociálního zabezpečení v konkrétní úpravě systému dávek není obsaženo ustanovení o povinnosti správního orgánu ustanovit osobě opatrovníka, pak se využívá ustanovení § 32 správního řádu, kde se v odst. 2 písm. g) tento postup nabízí. Dle správního řádu se postupuje a ustanovuje opatrovník zpravidla tehdy, kdy se jedná o osoby stižené přechodnou duševní poruchou, která jim brání samostatně v řízení jednat. Znění správního řádu evidentně totiž počítá s případy duševní poruchy přechodného charakteru, pokud jde o duševní poruchy trvalé povahy, pak se spolehlá buď na speciální úpravu procesu u systémů sociální ochrany, jejíž využití má pak přednost před obecnou úpravou, nebo na skutečnost, že situaci osoby posuzoval v otázce potřeby opatrovnictví soud.

Z výše uvedeného je tak zřejmé, že pokud lze nepříznivou situaci osoby zdravotně postižené vyřešit tak, že smluvní ujednání o poskytování sociální služby nebo o asistenci sociální péče²⁶ zajistí OÚ ORP (popř. péči zajistí osoba blízká), úhradu poskytované sociální služby, popř. další uspokojování potřeb,

²⁶ Asistent sociální péče dle § 83 zákona o sociálních službách (tj. neformální péče).

je řešeno prostřednictvím funkce zvláštního příjemce dávek a správní řízení či další procesní úkony jsou řešeny opatrovnictvím pro účely řízení (tj. procesním opatrovnictvím) či řízením z úřední moci, pak není nezbytné osobě zdravotně postižené ustanovovat opatrovníka, resp. omezovat ji na svéprávností.

4. ZÁVĚR

Jako důvody pro ustanovení opatrovníka soudním rozhodnutím bývají uváděny i ty, které jsou spojeny s uplatněním žádostí o dávky, zajištění sociální služby, zajištění nakládání s dávkami apod. Z výše uvedených institutů a příkladů je zřejmé, že pokud situace osoby nevyžaduje jiné právní jednání než to, které je spojeno s uplatněním ochranných mechanismů a systémů dávek v oblasti sociálního zabezpečení, pak není vždy potřeba instituty upravené občanským zákoníkem k ochraně zájmů osoby využívat. Využití uvedených institutů sociální ochrany přináší rychlejší a flexibilnější postupy při ochraně zájmů osob a uspokojování jejich potřeb, a to zejména v jejich přirozeném sociálním prostředí, kdy je třeba zajistit dílčí právní jednání, jehož realizace je pod kontrolou příslušného správního orgánu.

Každý postup a využití alternativy je však nezbytné zvážit dle konkrétních okolností a individuálních podmínek jednotlivých případů. Jestliže by byly tyto alternativy využívány neuváženě, mohlo by dojít k tomu, že by osobu zastupovalo více osob a subjektů, což také není žádoucí pro další práci se zdravotně postiženou osobou a koordinaci činností. Vždy je zapotřebí provést celkové posouzení v tom smyslu, co je v daném případě příhodnější a šetrnější ke zdravotně postižené osobě a k jejím zájmům. Rovněž je důležité mít na paměti i situaci osob, které jsou na ni odkázány výživou apod.

Podpora člověku v řízení o svéprávnosti a podpůrných opatřeních

Mgr. Jan Strnad*

1. ÚVOD

Služba odborného sociálního poradenství Quip, z. ú., se dlouhodobě věnuje podpoře lidí s postižením mimo jiné v oblasti podpory při rozhodování a právním jednání. Obrací se na nás proto velmi často lidé, kteří se připravují nebo již jsou účastníky řízení o svéprávnosti, opatrovnictví a dalších opatření. Mapujeme s nimi a vysvětlujeme jim jednotlivé možnosti, podporujeme je v průběhu řízení a v některých případech, nad rámec samotné sociální služby, jsme zmocněnci ve smyslu § 37 ZŘS. Smyslem tohoto příspěvku je sdílet některé zkušenosti a zjištění získaná při poskytování této podpory¹.

Rozhodnutí ve věcech opatření používaných při narušení schopnosti do-spělého právně jednat zpravidla velmi výrazně zasahují do života lidí, jichž se týkají². Jakkoliv je společným jmenovatelem jednotlivých opatření zajištění ochrany zájmů člověka, nelze pominout, že svou podstatou zasahují do sféry jeho autonomního rozhodování, do něhož vřazují nové prvky, či některé její části limitují. Zásah do práv člověka je nejvýraznější u omezení svéprávnosti, nicméně i konsensuální opatrovnictví, nápomoc či zastoupení členem domáctnosti předpokládají intenzivní zapojení další osoby či osob do rozhodování člověka. Rozhodování soudů ve věcech těchto opatření je tak vždy vysoce citlivé a je namísto vyžadovat maximální ohled na dodržení všech jeho prokresních práv, a to při maximálním respektu k jeho vůli a preferencím.

Zatímco hmotněprávní úprava jednotlivých opatření, obsažená v občanském zákoníku, i procesní úprava, zakotvená v zákoně o zvláštních řízeních

* Odborné sociální poradenství Quip, z. ú.

¹ Podrobná analýza postupů a výsledků ve vzorku případů byla shrnuta a publikována v analýze Právní případy zaměřené na vrácení svéprávnosti a využití podpory při rozhodování. JOHNOVÁ, M., KOŘÍNKOVÁ, D., STRNAD, J. (2017). Quip, z. ú. Dostupné online: <http://www.umlava.cz/res/archive/000151.pdf?seek=1503304657>

² Pro zjednodušení používáme v textu výraz člověk jako nahradu v řízeních používaných termínů posuzovaný, opatrovaneč apod.

soudních a subsidiárně v občanském soudním řádu je jednotná, postupy soudů a způsob rozhodování se neustále vyvíjejí. Tento vývoj je důsledkem postupného osvojování stále ještě relativně nové úpravy a s ní spojené judikatury. I v tomto kontextu je ovšem dále patrná mimořádná regionální nejednotnost, která významně ztěžuje předvídatelnost rozhodování o použití jednotlivých opatření³. Pro člověka, jehož se týkají, je pak o to obtížnější se náležitě zorientovat v situaci, možnostech řešení a v průběhu samotného řízení.

Poskytovaná podpora se dá zhruba rozdělit do fází přípravy na řízení, v jeho průběhu, případně po vydání rozhodnutí. Ne vždy ovšem zahrnuje všechny tyto fáze. V některých případech je předmětem spolupráce pomoc a podpora v porozumění možnostem, které nabízejí jednotlivá řešení. V některých případech je spolupráce intenzivnější, když se člověk či jeho blízci na nás obracejí s žádostí o pomoc až ve chvíli, kdy již řízení probíhá a nejsou s jeho průběhem spokojeni, či dokonce až ve fázi, kdy obdrží rozhodnutí, s nímž nesouhlasí.

2. PŘÍPRAVA NA ŘÍZENÍ – MAPOVÁNÍ SITUACE

Základním cílem spolupráce ve fázi přípravy na řízení je pomoci člověku zmařit povat životní situaci a vytvořit přehled o možnostech právního uspořádání, které by nejlépe vyhovovalo jeho potřebám.

Sociální práce má klíčový význam zejména tam, kde v době zahájení spolupráce chybí nebo jsou nedostatečné zdroje podpory při rozhodování a právním jednání a je potřeba je najít, posilit nebo uspořádat, to znamená zejména aktivizovat lidi v okolí člověka. Vzhledem ke komplexní povaze sociální práce a potřebě koordinace s dalšími odborníky při formulaci možných právních řešení je vedení případu a koordinace úlohou sociálního pracovníka.

S ohledem na to, že navázání oboustranné funkční komunikace je klíčové pro zjišťování vůle a preferencí člověka, bývá dalším často zapojovaným profesionálem odborník na augmentativní a alternativní komunikaci. K předávání informací se v rámci poskytování poradenství vedle přímého kontaktu velmi dobře osvědčují také podklady a přehledy, zpracované ve formátu snadného čtení (easy to read). Průběžně je vytváříme a doplňujeme tak, aby se staly použitelným průvodcem nejen pro uživatele naší služby, ale i pro širší veřejnost⁴.

³ Zpráva Rozhodování o svéprávnosti: Statistická data z období 2014–2016 s komentářem. Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2018 – dostupné online zde: https://www.justice.cz/documents/12681/724488/Zpr%C3%A1va+ke+sv%C3%A9pr%C3%A9vnosti_final_elektronick.pdf/e920f3c8-4300-40f9-8571-ef201619029ff

⁴ Viz například materiál Soudní řízení o svéprávnosti, dostupný online z: <https://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/008/004640.pdf>

Společná komunikace umožňuje zmapování životní situace člověka. Pohled sociální služby je v tomto ohledu citelně odlišný například od medicínského, neboť zdravotní stav člověka (zejména to, jakou duševní porutou trpí) je zde jen jedním z posuzovaných vstupů.

Pro mapování a přehledné zachycení potřeby podpory ve všech životních oblastech a jejích zdrojů využívají sociální pracovníci nástroj Škála potřebné podpory (Supports Intensity Scale, zkráceně SIS)⁵ a některé nástroje myšlení a plánování zaměřeného na člověka, zejména kruh vztahů nebo třídění toho, co je důležité pro člověka z jeho pohledu a co je důležité z pohledu lidí poskytlujících mu podporu⁶.

Prostřednictvím Škály potřebné podpory se zjišťuje míra praktické podpory, kterou člověk potřebuje k tomu, aby mohl žít běžný, nezávislý a kvalitní život ve společnosti⁷. Z posuzovaných oblastí zvláště relevantních pro právní jednání se soustředuje na oblasti

- financí a majetku,
- komunikace s úřady a účasti na veřejném životě,
- práce, vzdělání a sociálních služeb,
- rozhodování a právního jednání, ochrany a sebeobhajování a rizikového chování.

Zpracovaná analýza vytváří podrobný a strukturovaný přehled o intenzitě, frekvenci a konkrétní podobě podpory v jednotlivých oblastech a je spojena s hodnocením identifikovaných rizik. V oblasti rozhodování a právního jednání analyzuje **potřebnou podporu v jednotlivých klíčových fázích rozhodování**:

- identifikace potřeby rozhodnout se,
- uspořádání relevantních informací,
- identifikace a zvažování možností,
- vybírání mezi možnostmi,
- učinění rozhodnutí,
- uskutečnění kroků k realizaci rozhodnutí,
- přezkoumání rozhodnutí a jeho důsledků.

Takto strukturované zjišťování spolu s ověřením na konkrétních situacích dává velice dobrý podklad pro hodnocení rizik při rozhodování a jednání a umožňuje tak lépe provést následnou úvalu o vhodnosti a využitelnosti konkrétních nástrojů.

⁵ THOMPSON, J., BRYANT, B., CAMPBELL, E., CRAIG, E., HUGHES, C., ROTHOLZ, D., a další. (2004). Supports Intensity Scale. User manual. Washington DD: American Association on Mental Retardation.

⁶ SANDERSON, H., GOODWIN, G. (2010). Myšlení zaměřené na člověka. Dostupné online zde: www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/015/001829.pdf?seek=1293016487

⁷ Viz § 3, odst. a), e) zákona 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Po zjištění faktické situace a potřeby podpory následuje **mapování zdrojů podpory**, využitelných k jejímu řešení. Zahrnuje veškeré dostupné zdroje podpory přirozené (v běžném sociálním okolí) i profesionální (služby a instituce). Podpora z jedné i druhé sféry pak může být neformální, tj. bez konkrétního právního zarámování některým z nástrojů občanského práva, nebo formální. Právě zjištěná potřeba formalizace konkrétní dostupné a využívané podpory pak může být navrhována jako vhodné opatření v rámci řízení.

3. VÝBĚR KONKRÉTNÍHO OPATŘENÍ

Jádrem soudního rozhodování v jednotlivých řízeních je výběr konkrétního opatření pro konkrétního člověka v určité životní situaci. Zjištění plynoucí z realizované sociální práce do něho vnášejí řadu podstatných a relevantních informací.

Zmapování potřebné a dostupné podpory sociálním pracovníkem a dalšími odborníky je naší praxi klíčové pro **výběr a argumentaci adekvátního právního řešení**. Odůvodnění návrhu je úkolem právníka, který je členem týmu sociální služby. Bez informací zpracovaných sociálními pracovníky není možné kvalitní právní argumentaci vypracovat. Právní intervence tedy vychází ze sociální práce a připraveného popisu potřebné a dostupné podpory poskytované lidmi z přirozeného sociálního okolí člověka.

Právní argumentace vždy vychází z mapování podpory, kterou má člověk v době rozhodování k dispozici a využívá ji nejenom při rozhodování a právním jednání, ale i v dalších oblastech života.

Nutnou hmotněprávní podmínkou omezení svéprávnosti je totiž dostačně konkretizovaná hrozba závažné újmy. Dobře nastavená podpora může tuto hrozbu v jednotlivých případech eliminovat nebo snižovat na přijatelnou míru⁸. Takto postavená argumentace pomáhá v řízeních vyvážit i dosud zcela převažující vliv znaleckých posudků lékařů – psychiatrů na výsledek řízení⁹.

Základním přínosem vnášení strukturovaných zjištění ze sociální práce k individualizaci rozhodování v řízení je interpretace zkušeností z reálných životních situací, do kterých se člověk běžně dostává, včetně těch rizikových. Umožňuje porovnání předpokladů (např. diagnostických) se zkušenostmi s důsledky předchozích právních jednání člověka (Vedla skutečně k újmě? Případně s jakou četností?).

⁸ Viz pozn. 1 – Právní případy zaměřené na vrácení svéprávnosti a využití podpory při rozhodování. JOHNÁK, KOŘÍNKOVÁ, STRNAD, (2017), kap 2.2.

⁹ Ibid., kap. 4.2.

V situacích, kdy relevantní zkušenost člověka s jednáním v určitých oblastech chybí, je namísto uvažovat o příčinách a možnostech ovlivnění daného stavu. Reálná možnost a schopnost člověka v určité oblasti jednat není jen výsledníkem jeho zdravotního stavu, ale zásadně ji ovlivňuje dostupnost či nedostupnost podpory. Může ale také být naopak důsledkem příliš vysoké míry poskytované podpory – získání zkušenosti může například bránit přílišné protektivity (např. opatrovníka). I odlišení faktické nemožnosti jednání od nedostatku podpory či nadměrné protektivity je velmi významné pro posouzení zákonného kritéria hrozby závažné újmy a její konkretizace. Může se tak přímo promítnout do volby druhu a rozsahu konkrétního opatření.

V situaci člověka schopného provést svou vůli, s dostupnou a akceptovanou přirozenou podporou, existuje zpravidla prostor, umožňující reálnou úvahu o využití smlouvy o nápomoci v rozhodování. Chybějící přirozená podpora bohužel v praxi vede téměř automaticky k využívání veřejného opatrovnického. Profesionální forma nápomoci není zákonem nijak vyloučena, nicméně nabídka takovýchto služeb je zatím velmi omezená¹⁰. Lze nalézt i příklady, kdy poskytovatel sociální služby vystupuje jako jeden z podpůrců, ať už v kombinaci s fyzickou osobou z okruhu blízkých člověka, či například s obcí (někdejším veřejným opatrovníkem).

Často rovněž vyvstává potřeba aktivizovat, korigovat, kontrolovat zástupce či podpůrce. Úlohou služby pak může být inicializace opatření soudního dohledu, v krajním případě i navržením změny opatrovníka. Velký potenciál v tomto směru má institut opatrovnické rady. Přestože se dosud nedostal do širšího povědomí veřejnosti, představuje pro lidi a jejich blízké vhodný způsob, jak napomoci zajištění uplatnění vůle a preferencí člověka při rozhodování opatrovníka¹¹. Samostatnou, zatím v praxi minimálně využívanou možností je pak zapojení poskytovatele služby přímo do procesu vzniku a rozhodování opatrovnické rady. Velká část poskytovatelů sociálních služeb přitom ve vztahu ke svým uživatelům splňuje kritéria obsažená v § 484 OZ a mají tak možnost postupovat aktivně.

4. PODPORA V PRŮBĚHU ŘÍZENÍ

Vedle části aktivit popsaných výše je významnou činností služby v průběhu řízení průběžná pomoc člověku s orientací v jeho průběhu. Týká se to řízení

¹⁰ Například SKOK do života, o. p. s.

¹¹ Instruktivní je v tomto směru např. příběh paní Barbory, dostupný na <https://www.kvalitavpraxe.cz/pro-media/cesta-z-ustawu-na-svobodu-muze-trvat-3-roky/>

o všech opatřeních, včetně řízení o svéprávnosti, v němž je člověk obligován torně zastoupen svým procesním opatrovníkem. Způsob a aktivita výkonu tohoto opatrovnictví se v jednotlivých případech zásadně liší. Zatímco naprostá pasivita procesního opatrovníka je jednoznačným porušením práva na spravedlivý proces, judikovaným v minulosti i Ústavním soudem¹², v praxi se setkáváme spíše s nedostatkem komunikace. Kromě ne zcela výjimečné bagatelizace a přehlížení názorů člověka je často způsobena nedostatkem kompetencí procesního opatrovníka v komunikaci s člověkem s postižením. Případů, kdy je procesní opatrovník člověku v řízení aktivně naslouchajícím průvodcem, je v naší praxi minimum. To je ale pravděpodobně ovlivněno i samotným vzorkem, neboť se lidé na naši službu obracejí převážně při počítovaném nedostatku podpory a nespokojenosti. Vedle vlastní poradenské činnosti a vysvětlování postupů a průběhu řízení proto nabízíme člověku zároveň pomoc ve zprostředkování komunikace s jeho procesním opatrovníkem a vzájemnou spolupráci. Cílem pomoci není nahrazovat běžné zdroje, ale na pomoc jejich využití tam, kde je to možné.

Jádrem podpory v průběhu řízení je pomoc při přípravě podkladů a podání pro soud. Jejich obsah spolurozhoduje o okruhu otázek, kterými se soud v řízení musí zabývat a dává prostor významně ovlivnit, jaké skutečnosti a jakými prostředky budou v řízení dokazovány. Suma poznatků a informací o situaci člověka získaných v průběhu poskytování služby může být svým rozsahem unikátní. Vzhledem k tomu, že v těchto řízeních je náležité zjištění skutkového stavu odpovědností soudu, je možné usilovat z pozice poskytovatele sociální služby o jejich promítnutí do rozhodování iniciativně. Zdaleka ne vždy je možné či postačující jejich zpracování a poskytnutí výstupů samotnému uživateli služby či jeho zástupci.

Poskytovatel sociální služby obecně může ve vztahu k řízení vystupovat v pasivních i aktivních rolích. Jako pasivní role můžeme chápát poskytnutí vyžádaného svědectví či odborného vyjádření. Zatímco svědectví neponechává svědkovi prostor pro výklad a interpretaci jím vnímaných skutečností, odborné vyjádření dává možnost podrobněji vysvětlit způsob získání i výkladu předkládaných skutečností. Je tak odborným sociálním pracovníkům zpravidla bližší a umožňuje využít informace i získané a zpracovávané v průběhu poskytování služby. Nepochopení rozdílu mezi svědectvím a odborným vyjádřením přitom vede často pracovníky k nedozumění a podstatné informace, které poskytovatel má, mohou v důsledku nevhodně zvolené formy prezentace v řízení „zapadnout“.

¹² Srovnej např. argumentaci nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2016, sp. zn. III. ÚS 2736/15.

Aktivněji může poskytovatel vystupovat ve dvou rolích. Nejčastějším případem je vnesení vlastního návrhu na řešení, na jehož základě se jako nařhovatel účastní řízení vlastním jménem. Druhou možností je zastoupení uživatele jako zmocněnec ve smyslu § 38 ZŘS. V současné praxi naší služby tuto alternativu využíváme zejména tehdy, pokud se nepodaří navázat odpovídající spolupráci mezi člověkem a jeho procesním opatrovníkem. Působení v roli zmocnence svým obsahem přesahuje běžný rámec poskytování sociální služby a využíváme jej s ohledem na zapojení právníků do týmu služby.

Volba míry a způsobu zapojení do řízení záleží na úvaze a možnostech každého poskytovatele. Je nicméně v zájmu uživatele najít odpovídající způsob, jak do něho vnést informace, jimiž disponuje. Důsledné promítání závěrů ze zjištění kvalitně odvedené sociální práce ve světle dosavadních zkušeností se soudními řízeními považujeme za zásadní a přínosné pro kvalitní rozhodování o aplikaci jednotlivých opatření soudy.

Česká republika vynakládá nemalé ekonomické zdroje na odbornou přípravu a celoživotní vzdělávání odborných sociálních pracovníků, sociální práce je odbornou a strukturovanou činností vykonávanou pod kontrolou státu. Poznatky sociálních pracovníků mají velký potenciál být zdrojem kvalitních a relevantních informací podpůrných pro rozhodování soudů v řízeních o svéprávnosti.

Jak funguje profesionální podpůrcovství v praxi

Mgr. Alena Nosková*

1. ÚVOD

Jedním ze způsobů, jak český právní řád reagoval na přijetí a ratifikaci Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a znění jejího článku 12, bylo zavedení institutu smlouvy o nápomoci novým občanským zákoníkem. Cílem tohoto textu je shrnout zkušenosti organizace SKOK do života, o. p. s., s institutem „profesionálního podpůrce“.

Článek popisuje fungování smlouvy o nápomoci jako podpůrného opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat obecně i ve specifické situaci, kdy podpůrcem nebo jedním z podpůrců je právnická osoba – organizace poskytující sociální služby. Uvedená zjištění vychází ze zkušeností s poskytováním podpory v rozhodování dospělým lidem s lehkým až středně těžkým mentálním postižením, získaných v letech 2014 až 2020. Článek si nečiní ambici být odborným textem, ale spíše široké veřejnosti srozumitelným shrnutím výhod, možností a limitů smlouvy o nápomoci a profesionálního výkonu funkce podpůrce ve stávajících legislativních a praktických podmínkách panujících v České republice.

2. PROFESIONÁLNÍ PODPŮRCE VE SKOKU DO ŽIVOTA, O. P. S.

2.1 Důvody zavedení praxe profesionálního podpůrce

SKOK do života, o. p. s., poskytuje své služby dospělým lidem s mentálním postižením v Hradci Králové od roku 2004. Jeho posláním je umožnit jim získat sebedůvodu, samostatnost a odpovědnost, aby vnímali svůj život jako smysluplný a srovnatelný s životy ostatních lidí. Základní dovedností do samostatného života je schopnost se rozhodovat dle svých vlastních přání a potřeb, vybírat si z nabídky nezávisle na představách a očekávání okolí a dokázat

* SKOK do života, o. p. s., profesionální podpůrce.

svému okolí říci ANO i NE. Uživatelé služeb SKOKu do života, o. p. s., jsou od počátku motivováni k tomu, aby chápali a přijali za své práva a samozřejmě též povinnosti, které jim náleží jako všem ostatním dospělým obyvatelům České republiky. Proto je jedním z témat, kterým se SKOK do života, o. p. s., dlouhodobě věnuje, i oblast podpory při uplatnění práv klientů – vůči společnosti, rodičům či směrem k opatrovníkovi. Mezi laickou i odbornou veřejností bylo v době přijetí nového občanského zákoníku¹ dobré možné sledovat zakeněnou tendenci rozhodovat „za klienta“ „v jeho nejlepším zájmu“, podle svých hodnot a představ, bez respektování individuálních přání a potřeb klienta. Převažujícím byl (a bohužel v praxi povětšinou stále je) princip „náhradního rozhodování“ a změna paradigmatu k „rozhodování s podporou“, předpokládaná a zakotvená v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, byla v našem právním rádu i v myšlení většiny lidí zásadní novinkou.

Znalost reálných schopností klientů, míry porušování práv klientů v praxi ze strany opatrovníků a snaha využít nové možnosti, které jsou v souladu s naší filozofií, nás ve SKOKu do života vedla k rozhodnutí vyzkoušet institut smlouvy o nápomoci a ověřit její možnosti v praxi. Projekt Profesionální podpůrce² jsme realizovali od září 2014 do února 2016. Od počátku jsme počítali s tím, že základním limitem pro zavedení smlouvy o nápomoci bude nedůvěra zainteresovaných aktérů k novému institutu a našim hlavním úkolem v prvních letech bude zejména osvěta a poukazování na dobrou praxi na konkrétních případech našich klientů. Po zhodnocení zahraničních úprav a zkušeností a jejich porovnání s aktuálně platnou legislativou a realitou lidí s mentálním postižením v ČR se záhy ukázalo, že kromě konfrontace se systémem stavícím na paradigmatu náhradního rozhodování a absolutní „ochraně“ rovnající se v mnoha případech neodůvodněnému zneschopnění, bude hlavní obtíží sehnat osobu, která by formalizovanou podporu na základě soudem schválené smlouvy o nápomoci chtěla a dokázala dlouhodobě poskytovat. V komunitě rodičů lidí s mentálním postižením v Hradci Králové se nám přes opakovaná setkání k vysvětlení fungování podpůrce nepodařilo nalézt nikoho ochotného se projektu zúčastnit. U klientů bez funkčního rodinného prostředí a u těch, kteří do našich služeb přišli v rámci deinstitucionalizace velkokapacitních zařízení sociálních služeb, chyběl kdokoli, ke komu by měli vztah důvěry a kdo by byl dlouhodobě (a dle platné legislativy bez nároku na odměnu) ochoten podporu vykonávat. To nás nakonec vedlo k jediné zbývající variantě, a to hledat osobu podpůrce ve vlastních řadách. Konečná volba upřednostnit jako podpůrce organizaci před jednotlivými zaměstnanci jako

¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

² Dostupný zde: http://www.skokdozivota.cz/39/Profesionalni_podpurce

fyzickými osobami byla důsledkem dlouhých diskuzí. Argumentem pro tuto volbu byla zejména možnost vytvořit vnitřní systém zastupitelnosti, dohledu a kontroly činnosti profesionálního podpůrce, umožnění udržitelného financování činnosti profesionálního podpůrce včetně možnosti pojistění odpovědnosti za škodu, zajištění dlouhodobého fungování podpory bez ohledu na případnou fluktuaci zaměstnanců. Hlavním argumentem proti této variantě byla hrozba střetu zájmů organizace v roli poskytovatele sociálních služeb na straně jedné a v roli podpůrce na straně druhé. Přijatá opatření ošetřující hrozící konflikt zájmů jsou podrobně popsána níže.

V průběhu projektu Profesionální podpůrce byly Okresním soudem v Hradci Králové schváleny 4 smlouvy o nápomoci, kde podpůrcem nebo jedním z podpůrců je SKOK do života, o. p. s. Profesionální podpůrce v naší organizaci zůstal členem týmu i po ukončení projektu a k dnešnímu dni vykonáváme formalizovanou podporu v rozhodování celkem pro 6 lidí.

2.2 Nastavení vzoru smlouvy o nápomoci

V rámci projektu Profesionální podpůrce jsme ve spolupráci s JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., sestavili vzorové znění smlouvy o nápomoci. Kvůli srozumitelnosti a důvěryhodnosti pro soudní řízení jsme zvolili podrobně a odborně napsanou smlouvu, která vymezuje dohodnuté oblasti podpory, důvody ukončení smlouvy o nápomoci včetně definování okamžiku, kdy podpůrce může namítat neplatnost právního jednání podporovaného nebo soudu oznámit nefungování nápomoci a navrhnut přijetí jiného opatření. Vzorová smlouva o nápomoci reaguje na zahraniční úpravy a zkušenosti. Zavedení minitýmu podpůrce a systému dohledu a kontroly činnosti profesionálního podpůrce v rámci organizace nahrazuje výhody existence více podpůrců najednou. Aby byla pro podporovanou osobu zachována maximální srozumitelnost a přístupnost, obsahuje smlouva přílohy sepsané dle pravidel easy-to-read, které přehledně shrnují obsah smlouvy, práva a povinnosti podpůrce a podporovaného.

V průběhu času jsme do smlouvy přidali možnost sjednání více podpůrců, neboť se nám díky získaným zkušenostem a odkazům na fungující praxi daří spolupracovat s okolím podporovaných a naše organizace je tak stále častěji pouze jedním z podpůrců.

2.3 Tři cesty ke smlouvě o nápomoci

Cesta ke schválení smlouvy o nápomoci je v každém jednotlivém případě individuální, a proto jsou jedinečné i strategie a důkazy, které v důsledku vedou k jejímu završení. V principu se jedná o tři možné startovní pozice, a to (i) plně svéprávný klient, jehož historie ukazuje na potřebnost formalizace poskytované podpory v rozhodování na účelem zvýšení jeho ochrany, (ii) svéprávný klient, u něhož na návrh třetí osoby probíhá soudní řízení o omezení svéprávnosti a smlouva o nápomoci je schválena jako dostačující mírnější opatření namísto omezení svéprávnosti a konečně (iii) klient s pravomocně omezenou svéprávností, kde může být při návrhu na vrácení svéprávnosti smlouva o nápomoci vhodným mírnějším institutem, a to trvale jako maximum možného nebo jako dočasné opatření na cestě ke svéprávnosti bez jakékoli další formalizované podpory či zastoupení.

Průběh řízení o schválení smlouvy o nápomoci, příprava strategie a kompletování potřebných důkazů nejsou předmětem tohoto článku. Pouze na okraj a pro možnost porovnání praxe jednotlivých soud(c)ů jsou zde uvedeny následující zkušenosti získané při schvalování smluv o nápomoci. V řízeních, jichž jsme se účastnili jako budoucí podpůrce, nebyly zkoumány schopnosti a dovednosti podpůrce a existence vztahu důvěry jinak než výslechem podpůrce a podporovaného. V průběhu řízení se vždy ukázala důležitost fáze důkladné přípravy na soudní řízení, zajištění dobrých podkladů a jejich doložení soudu k prokázání skutečných aktuálních schopností podporovaného (např. od rodiny podporovaného, od poskytovatele sociální služby, od zaměstnavatele apod.). A to i za účelem rozporování závěrů soudního znalce (uvedených ve znaleckém posudku). U návrhu na schválení smlouvy o nápomoci u klienta, do té doby svéprávného, se řízení obešlo v obou případech bez znaleckého posudku. Soudu postačilo odborné vyjádření ošetřujícího lékaře o existenci trvalé duševní poruchy působící obtíže při rozhodování (v našich případech tedy mentálního postižení).

3. NASTAVENÍ PROCESU PODPORY POSKYTOVANÉ PROFESIONÁLNÍM PODPŮRCEM VE SKOKU DO ŽIVOTA, O. P. S

Proces Profesionální podpůrce stojí mimo klasickou organizační strukturu organizace SKOK do života, o. p. s. (dále zde jen „organizace“). Profesionální podpůrce je specializovaný sociální pracovník, který nepodléhá žádnému z vedoucích jednotlivých poskytovaných sociálních služeb, ale přímo ředitelce

organizace. Profesionální podpůrce (pověřený zaměstnanec) je garantem odbornosti poskytované podpory (orientace v právních záležitostech, schopnost zprostředkovat komunikaci mezi podporovaným a úřady/třetími osobami, dluhové poradenství atp.). Jeho proces je oddělený jak od poskytování sociálních služeb, tak od dalších doplňkových činností organizace. Profesionální podpůrce se řídí samostatnou směrnicí, která upravuje principy jeho práce, složení pracovního minitýmu podpůrce (ředitelka organizace a profesionální podpůrce), a ošetřuje hrozící střet zájmů. Náplň práce profesionálního podpůrce se řídí také jeho pracovním profilem, kde je rovněž stanoveno, za jakých okolností jedná jako podpůrce jménem organizace sám, kdy po dohodě s ředitelkou (např. namítání neplatnosti právního jednání podporovaného) a ve kterých věcech jedná navenek pouze ředitelka organizace (např. návrh na schválení smlouvy o nápomoci). Ředitelka organizace dle směrnice kontroluje činnost profesionálního podpůrce na základě pravidelných zpráv i námatkově.

Profesionální podpůrce po domluvě s podporovaným spolupracuje s pracovníky sociálních služeb (tzv. asistenty podpůrce), kteří podporovanému pomáhají na denní bázi realizovat věci dohodnuté s podpůrcem, monitorují rizika a mohou v případě pochybení profesionálního podpůrce podat na jeho činnost stížnost k ředitelce organizace.

Profesionální podpůrce má v organizaci za úkol hájit individuální práva klientů, a to jak napříč službami a dalšími složkami organizace, tak navenek vůči třetím osobám (rodiče, opatrovníci, soudy, úřady, policie, jiné fyzické osoby atd.). Zájmy organizace jako poskytovatele sociálních služeb zastupuje vedoucí všech služeb spolu s vedoucími jednotlivých služeb. V případě střetu zájmu podporovaného klienta se službou, se střet zájmů řeší za účasti ředitelky, a to dle Postupu vyřizování stížností. Pokud je dle smlouvy o nápomoci podpůrců více, poskytuje podporu ve věcech týkajících se poskytování služeb vždy druhý podpůrce, nikoli organizace.

4. PRINCIPY PODPORY V ROZHODOVÁNÍ POSKYTOVANÉ PROFESIONÁLNÍM PODPŮRCEM

4.1 Bezplatnost

Dle platné legislativy má podpůrce vykonávat podporu v rozhodování bez nároku na odměnu. Tento princip byl v naší organizaci rozšířen na pravidlo, že nikdo by neměl být nucen platit za to, že potřebuje pomoc při hospodaření s penězi. Činnost profesionálního podpůrce je tedy pro podporované ve

SKOKu do života, o. p. s., bezplatná, přičemž náklady na tohoto zaměstnance jsou děleny mezi jednotlivé sociální služby a aktivity.

4.2 Dokumentace

Veškerá dokumentace, se kterou se při poskytování podpory pracuje (dopisy, smlouvy, účtenky, rozhodnutí správních orgánů atd.) a která při podpoře vzniká (rozpočet, plán hospodaření, přehled smluv, přehled dluhů apod.) náleží klientovi a zůstává u něj doma přehledně uspořádaná v jednom šanonu. Se souhlasem podporovaného vede Profesionální podpůrce tabulkou poskytované podpory, kterou společně s podporovaným po každé schůzce doplní, aby na jejím základě mohl být Profesionální podpůrce v případě své nepřítomnosti ihned kvalifikovaně zastoupen ředitelkou organizace. Tím je zajištěna zastupitelnost i kontinuita poskytované podpory i pro případ změny na pracovní pozici profesionálního podpůrce.

4.3 Individuální přístup

Profesionální podpůrce se s klientem setkává osobně, po telefonu se podpora poskytuje jen v neodkladných případech. S podporovaným se schází dle potřeby, vždy však alespoň 1x měsíčně. Profesionální podpůrce zjišťuje, jakou podporu a kdy chce klient poskytnout. Ačkoli jsou principy práce profesionálního podpůrce pro všechny podporované stejné, postup v jednotlivých případech se liší vždy v závislosti na přáních a potřebách podporovaného. Žádné řešení není uplatňováno jako plošné. Jako příklad lze uvést, že všichni podporovaní mají sestavený svůj měsíční rozpočet. Není však plošně ani rámcově určeno, kolik by měl každý podporovaný naspořit, kolik utratit za jídlo, cigarety či volný čas, jakým způsobem hospodařit. Někdo používá obálkovou metodu, jiný systém více spořících a běžných účtů, další částku k útratě na týden v peněžence. Základní povinností Profesionálního podpůrce je v maximální možné míře respektovat přání podporovaného, jeho hodnotový žebříček a způsob života. Každý podporovaný je jedinečný člověk s vlastním životním příběhem, a proto i způsob, forma a četnost poskytované podpory jsou různé.

4.4 Právo na špatné rozhodnutí

Posledním z hlavních principů práce Profesionálního podpůrce je respektování práva podporovaného na špatné rozhodnutí. Tedy umožnění získání i negativní zkušenosti při zachování přijatelné míry rizika. Osvědčilo se okolnosti,

řešení a důsledky takového „špatného“ rozhodnutí společně s podporovaným zaznamenat a v případě potřeby si tuto situaci připomenout. Ze zkušeností lze říct, že dlouhodobost podpory znamená možnost dobře pracovat právě s minulými chybami a u většiny podporovaných to navzdory našim prvotním obavám skutečně vede k poučení a větší opatrnosti. Je úkolem podpůrce, aby v případě rozhodnutí podporovaného, které učiní sám bez podpůrce a způsobí si jím újmu, dobře vyhodnotil, zda je možné s ním pracovat v rámci práva na špatné rozhodnutí, nebo zda je již k ochraně podporovaného nutné zvolit variantu namítnutí neplatnosti takového právního jednání.

5. NAŠE ZKUŠENOSTI S POSKYTOVÁNÍM PROFESIONÁLNÍ PODPORY PŘI ROZHODOVÁNÍ

5.1 Fáze podpory rozhodování

Z praxe profesionálního podpůrce lze definovat jednotlivé fáze podpory, které se stále opakují dokola. Prvním krokem je po zjištění „zakázky“ od podporovaného získání všech informací relevantních pro dané rozhodnutí a jejich představení podporovanému jemu srozumitelnou formou, včetně využití vizuálních a jiných pomůcek. Následuje výčet možných řešení situace včetně upozornění na rizika a důsledky jednotlivých variant s důrazem na ověření, zda tyto možnosti a jejich dopady podporovaný dobře pochopil. Třetí fáze poskytování podpory je pro podpůrce nejnáročnější a spočívá ve schopnosti dát podporovanému dostatek času a klidu na samostatné rozhodnutí, aniž by jej podpůrce jakkoli ovlivňoval a směřoval k jedné z variant. Ve čtvrté fázi pak na žádost podporovaného podpůrce pomůže vybrané řešení realizovat (např. podepsat smlouvu, koupit telefon, rozeslat životopisy potenciálním zaměstnatelem, založit spoření apod.) a celý kruh se uzavírá společným zhodnocením výsledku a monitorováním rizik.

5.2 Účast při právním jednání, spolupodepisování a namítání neplatnosti

Tato část shrnuje zkušenosti s uplatňováním nejdůležitějších oprávnění, která současná právní úprava podpůrci dává. Oproti začátkům v roce 2014 se obecné povědomí o existenci institutu smlouvy o nápomoci zlepšilo a při účasti u právních jednání podporovaného nenarážíme v praxi na žádné obtíže. Stejně tak je Profesionálnímu podpůrci umožněno se na smlouvy podepsat s uvedením poskytnuté podpory, i když tato varianta v praxi není

příliš frekventovaná. Naopak namítání neplatnosti právního jednání podporovaného je běžnou, i když ne úplně častou, součástí práce profesionálního podpůrce. Nejčastěji je používáno u smluv uzavřených na dálku po telefonu (např. opakující se měsíční zasílání věci jako žiletky, bylinné směsi, zubní pasty za pravidelnou úplatu), u nákupů mobilních telefonů a příslušenství či změn tarifů a sjednání pojištění učiněných ve specializovaných prodejnách mobilních operátorů nebo při sjednání půjčky přes internetové bankovnictví. Ve všech případech, kde jsme se po domluvě s podporovaným rozhodli namítat neplatnost jeho právního jednání, se nám dosud podařilo s námitkou neplatnosti uspět a s protistranou též domluvit postup vrácení bezdůvodného obohacení či náhradu vzniklé škody. Obtížnější se jeví úvodní fáze namítání neplatnosti, kdy je nutné představit institut smlouvy o nápomoci, principy jejího fungování, doložit rozhodnutí soudu o schválení smlouvy o nápomoci a dát protistraně prostor, aby se seznámila s příslušnou právní úpravou. Samotná námitka byla ve všech případech opřena o § 581 občanského zákoníku, věta druhá, a ani v jednom případě protistrana toto odůvodnění nijak nerozporovala.

6. LIMITY A RIZIKA PODPORY V ROZHODOVÁNÍ

6.1 Vztah důvěry a ochota spolupracovat

Základním předpokladem pro schválení smlouvy o nápomoci, ale i pro její úspěšné fungování, je existence vztahu důvěry mezi podpůrcem a podporovaným. U Profesionálního podpůrce je tato důvěra směřována jak k jemu samotnému, tak ředitelce organizace, která jeho činnost kontroluje a zodpovídá za případný výběr nové důvěryhodné osoby na pozici Profesionálního podpůrce. Pokud podporovaný svému podpůrci nedůvěruje, nebo se z různých důvodů rozhodne s podpůrcem nespolupracovat (neříká si o podporu, nechce se s podpůrcem scházet nebo se odstěhuje a zcela s podpůrcem přeruší kontakt), nelze smlouvou o nápomoci realizovat.

6.2 Záruky proti zneužití

Dalším rizikem poskytování nápomoci obecně je možnost zneužití ze strany podpůrce ve smyslu manipulace podporovaného do nevýhodných jednání, či dokonce obohacení se na úkor podporovaného. Zákonná úprava v tomto ohledu neposkytuje dostatek záruk, což je u profesionálního podpůrce kompenzováno existencí systému dohledu a kontroly na úrovni organizace – zařazením

dalších osob (ředitelka). Pokud je SKOK do života, o. p. s., dle smlouvy o ná-
pomoci pouze jedním z podpůrců, probíhá další úroveň dohledu a vzájemné
kontroly i mezi jednotlivými podpůrci navzájem podle dohodnutých pravidel.
Nezastupitelnou roli při zkoumání osoby podpůrce a jeho důvěryhodnosti
hraje soud v řízení o schválení smlouvy o nápomoci. V průběhu nápomoci
se již soudu o průběhu poskytované podpory nedostává žádných průběžných
informací, neboť nad výkonem činnosti podpůrce není vykonáván ze strany
soudu dohled a podpůrce nemá povinnost předkládat o své činnosti soudu
pravidelné zprávy. Nelze však říci, že je institut nápomoci méně bezpečný než
třeba omezení svéprávnosti. Vše se odvíjí od úrovni znalostí osoby poskytující
podporu v rozhodování, její morální integrity a respektu k podporovanému
člověku. Špatný podpůrce může existovat stejně jako opatrovník okrádající
svého opatrovance či rodič dospělého svéprávného člověka s mentálním po-
stižením, který svému „dítěti“ železnou rukou ovládá jak veškeré finance, tak
volný čas a osobní život.

6.3 Změna schopnosti podporovaného

Posledním hlavním rizikem je změna schopností a dovedností podporovaného
nebo jeho ochoty spolupracovat s podpůrcem v průběhu času. Schopnosti
a dovednosti zpravidla upadají v důsledku nepříznivého zdravotního stavu či
vyššího věku podporovaného, ochota spolupracovat se mění spíše v závislosti
na životní situaci podporovaného, jeho duševní pohodě, vztazích a aktuálních
životních prioritách. V systému Profesionálního podpůrce nemůže o ukončení
nápomoci či návrhu na omezení svéprávnosti nikdy rozhodnout podpůrce
sám, ale pouze společně s ředitelkou organizace, což reflekтуje závažnost ta-
kového kroku a má předejít unáhlenému vyhodnocení situace. Podpůrce po
zhodnocení, že nápomoc již není z jakéhokoli důvodu dostačujícím opatřením
pro podporovaného, je konfrontován s realitou délky trvání soudních řízení,
kdy změna směrem k zastoupení (omezení svéprávnosti či opatrovnictví bez
omezení svéprávnosti) není možná tak rychle, jak by bylo v praxi k ochraně
podporovaného potřeba. Obecně by větší pružnost a rychlosť soudního řízení
o jednotlivých opatřeních umožnila dobré reagovat na změny v životě člověka
a jeho potřebu zastoupení/podpory, která se v čase mění. Jen takto fungující
systém bude schopen naplnit právo člověka na takovou míru a způsob pod-
pory, která jej co nejméně omezí, a přitom poskytne co nejvíce ochrany.

7. ZHODNOCENÍ ZKUŠENOSTÍ S PROFESIONÁLNÍM PODPŮRCOVSTVÍM

Za dobu poskytování podpory Profesionálním podpůrcem ve SKOKu do života, o. p. s., považujeme pro svou praxi za ověřené, že smlouva o nápomoci umožňuje dospělým lidem získat zpět svéprávnost při zachování potřebné míry ochrany. Zároveň je dobrým řešením pro lidi, kteří nemají podporu ze strany rodiny a dostávali se do rizikových situací, ale omezení svéprávnosti by bylo neodůvodněným zásahem do jejich práv, smlouva o nápomoci jim zajistí potřebné informace, podporu při právních jednáních i možnost namítat neplatnost těch právních jednání, kterými si bez konzultace s podpůrcem uškodili. Dospělí lidé s mentálním postižením, se kterými pracujeme, vnímají, že smlouva o nápomoci jim umožňuje plnohodnotné uplatnění práv včetně např. uzavírání manželství a je o ni stále větší zájem i u klientů, jejichž podpůrci se stanou členové jejich rodiny.

Pro dobré fungování podpory v rozhodování je nezbytně nutná dobrá znalost pravomocí podpůrce, jeho limitů a existujících rizik. V tomto ohledu má Profesionální podpůrce s příslušným vzděláním a zkušeností větší pravděpodobnost dobrého vykonávání „nápomoci“, neboť je to jeho hlavní pracovní náplň a získané zkušenosti u jednoho podporovaného může aplikovat u dalších podporovaných. Lze analogicky poukázat na soukromé a veřejné opatrovníky, z nichž jedni mají povinné vzdělávání a profesionální zázemí a druzí mnohdy vykonávají opatrovnictví jen podle hrubé představy, co je jeho skutečnou náplní. Nelze jistě dělat automaticky rovnítko mezi profesionálním výkonom nápomoci (či opatrovnictví) a jeho dobrou kvalitou. Nicméně profesionální výkon podpory v rozhodování má benefity právě v podobě vzdělání a zkušeností konkrétního podpůrce. Stejně jako je pro ty, kteří ve svém okolí nemají vhodnou osobu, státem financováno veřejné opatrovnictví, lze si představit realizaci profesionálního veřejného „podpůrcovství“ pro ty, kterým k získání smlouvy o nápomoci schází právě existence vhodného podpůrce v jejich okolí.

Osvědčilo se sjednání nápomoci s více podpůrci, kdy pouze jedním z nich je Profesionální podpůrce a další jsou z rodiny nebo komunity podporovaného. Tento model spojuje výhody profesionálního podpůrce se zárukou vzájemné podpory i kontroly podpůrců a při zásadním snížení rizika neošetření střetu zájmů mezi podporovaným a Profesionálním podpůrcem.

Smlouva o nápomoci a Profesionální podpůrce dle našeho názoru naplní principy podpory v rozhodování zakotvené v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením. Profesionální podpůrce zůstává nadále nedílnou součástí SKOKu do života, o. p. s., neboť jeho činnost zvyšuje šanci na uplatnění práv a ochranu individuálních zájmů jak podporovaných, tak všech uživatelů našich služeb.

Problematické aspekty právní úpravy opatrovnictví

Mgr. Bc. Zbyněk Vočka*

1. ÚVOD

Nový občanský zákoník¹ sice nabyl účinnosti již 1. 1. 2014, přesto aplikace právní úpravy stále ještě prochází vývojem. Výrazným vývojem prochází rovněž aplikace nové úpravy výkonu opatrovnictví, resp. celá právní úprava podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat. V praxi se lze setkat s aplikací rekodifikované úpravy výkonu opatrovnictví (v praxi krajského úřadu pak zejména výkonu veřejného opatrovnictví), kterou na základě již existující judikatury vyšších soudů lze považovat za nesprávnou, některé části právní úpravy však je možné označit za nedokonalé či minimálně změny hodné. Při výkonu opatrovnictví působí obě situace problémy.

Přestože právní úprava opatrovnictví v novém občanském zákoníku není nová, nabývá rekodifikaci výrazně odlišné podoby. Zásadní změnou není pouze odstranění možnosti úplného zbavení svéprávnosti či poměrně výrazné rozšíření povinností opatrovníka, kdy v současné době se povinnosti opatrovníka neomezují pouze na právní jednání za opatrovance, významný je však celkový posun od zástupného rozhodování k rozhodování podporovanému. Nový pohled na podporu osob, které nejsou schopny samostatně právně jednat, však působí problémy, a to i opatrovníkům soukromým i opatrovníkům veřejným.

2. OPATROVNÍK A POŽADAVKY NA NĚJ KLADENÉ

Změna paradigmatu opatrovnictví by se nutně měla promítнуть i do nároků, které jsou kladeny na osoby opatrovníků. Přestože povinnosti opatrovníka jsou stejné jak v situaci, kdy je opatrovníkem jmenován tzv. soukromý opatrovník,

* Krajský úřad Olomouckého kraje. Obdobný text autora byl publikován v časopise *Právo a rodina*, č. 9/2020 a 10/2020, 22. ročník. ISSN 1212-866X.

¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; dále v textu již bude používáno pouze označení občanský zákoník.

tak v situaci jmenování opatrovníka veřejného, požadavky na opatrovníky nejsou zdaleka totožné. A bohužel nejsou totožné ani ve všech situacích, kdy je jmenován opatrovník veřejný.

Podmínkou pro jmenování soukromého opatrovníka je totík plná svéprávnost kandidáta a fakt, že zájmy budoucího opatrovníka nejsou v rozporu se zájmy opatrovance². Soukromý opatrovník však nemusí splňovat žádnou další podmínu týkající se např. znalostí konceptu opatrovničtví, vlastní právní úpravy povinností opatrovníka či dalších právních předpisů vztahujících se k naplnění povinností opatrovníka (např. právní úpravy poskytování zdravotních služeb).

V případě jmenování veřejného opatrovníka, tedy obce³, jde o výkon přenesené působnosti⁴. Ta je vykonávána obecním úřadem, neboť není stanoveno, který konkrétní orgán obce by měl tuto přenesenou působnost vykonávat⁵. Zjednodušeně řečeno, velikost obecního úřadu určuje, zda na osobu, která bude výkon opatrovničtví fakticky realizovat, budou kladené vyšší požadavky týkající se znalostí.

Dne 1. 7. 2017 nabyla účinnosti vyhláška Ministerstva vnitra č. 173/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, již byla zavedena nová správní činnost „při výkonu veřejného opatrovničtví“. Podle ustanovení § 21 odst. 4 písm. a) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, však, jestliže úředník vykonává dvě nebo více správních činností stanovených prováděcím právním předpisem v obci, kde nejsou zřízeny alespoň 2 odbory obecního úřadu nebo kde není zřízen pověřený obecní úřad, je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost jen pro jednu správní činnost, kterou určí vedoucí úřadu.

Z uvedeného ustanovení zákona o úřednících vyplývá, že pokud funkci veřejného opatrovníka vykonává v uvedených obcích úředník, který již prokázal zvláštní odbornou způsobilost pro výkon jiné správní činnosti, nemusí prokazovat získání zvláštní odborné způsobilosti pro výkon veřejného opatrovničtví. Je tak zřejmé, že u menších obecních úřadů mohou vykonávat funkci veřejného opatrovníka úředníci, kteří neprokází zvláštní odbornou způsobilost pro tuto správní činnost, zatímco u „velkých“ obecních (městských) úřadů musí úředník zkoušku zvláštní odborné způsobilosti prokázat. Dlužno dodat, že

² § 63 občanského zákoníku.

³ § 471 odst. 3 občanského zákoníku.

⁴ § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵ § 109 odst. 3 zákona o obcích.

v případě, že výkon veřejného opatrovnictví vykonává starosta (či místostarosta), nemusí rovněž zvláštní odbornou způsobilost prokázat, neboť na volené představitele obce zákon o úřednících územních samosprávných celků nedopadá.

Jak již bylo zmíněno výše, ani v případě jmenování veřejného opatrovníka – obce⁶ – tedy není zajištěno, že výkon opatrovnictví budou fakticky vykonávat osoby, na něž jsou kladený stejně požadavky. Přitom zavedení zvláštní odborné způsobilosti pro veřejné opatrovníky mělo vést ke zvýšení kvality výkonu veřejného opatrovnictví. Problémem potom je i fakt, že právní předpisy nedefinují efektivní sankci pro případ, že nebude povinnost prokázání zvláštní odborné způsobilosti naplněna.

V dané souvislosti označují zástupci některých obcí či krajských úřadů jako problematické, že dosud nebylo zákonem veřejné opatrovnictví svěřeno do věcné gesce žádného ministerstva. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, veřejné opatrovnictví vůbec nezmiňuje.

3. NĚKTERÉ POVINNOSTI OPATROVNÍKA

Povinnosti opatrovníka se odvíjejí primárně od rozsahu oprávnění/zastupování vymezeném rozhodnutím soudu. Opatrovník (nejenom veřejný) však velmi často narazí na nejasné vymezení rozsahu omezení svéprávnosti a opatrovnictví. Běžné je přemýšlení nad formulacemi soudu či dovozování toho, co měl soud na mysli konkrétním výrokem rozsudku/usnesení. K příkladům problematických výroků patří např. „není způsobilá nakládat s finančními prostředky a veškerým majetkem, jejichž hodnota převyšuje 50 Kč týdně“, z listiny o jmenování opatrovníka: „obec X je oprávněna a povinna zastupovat Y. Z. po dobu jejího nepříznivého zdravotního stavu při všech právních úkonech, při kterých je třeba jejího vlastnoručního podpisu, spravovat řádně majetek a zastupovat ji v jednání na úřadech a při jednání s živnostenským, finančním úřadem, se správou sociálního zabezpečení, se zdravotní pojistovnou a veškerými orgány státní správy, včetně soudu a peněžních ústavů, při vyřizování běžných záležitostí, při přebírání doporučených zásilek a zásilek určených do vlastních rukou na poštovním úřadě a při dispozici s finančními prostředky, a to tak, aby nedošlo k majetkové újmě opatrovankyně“. V této souvislosti lze opatrovníkovi

⁶ Povinnost prokázání zvláštní odborné způsobilosti nedopadá ani na osoby, které by vykonávaly veřejné opatrovnictví jako zaměstnanci právnické osoby zřízené obcí k plnění úkolů tohoto druhu (§ 471 odst. 3 zákona o obcích).

toliko doporučit obrátit se na soud s dotazem na rozsah opatrovnictví či požádat o upřesnění výroku rozsudku.

Vlastní výkon opatrovnictví je komplikován problematickou právní úpravou povinností opatrovníka, jejichž formulace je v právní úpravě nevždy jednoznačná. Jednou takovou povinností je povinnost „projevovat o opatrovance skutečný zájem“⁷. Právní předpis však nijak nepřibližuje, jak se má opatrovník této povinnosti zhodit. Obsah pojmu „skutečný zájem“ tak můžeme dovozovat pouze z dostupné judikatury. Ve vztahu k výkonu opatrovnictví taková judikatura není k dispozici. Je tak nezbytné využít judikaturu z oblasti dědického práva, v němž se vyskytuje pojem „opravdový zájem“, jenž byl vyložen takto: „*Skutečnosti odůvodňující závěr, že potomek o zůstavitele trvale neprojevuje opravdový zájem, který by jako potomek projevovat měl, mohou spočívat jak v pasivitě (nezájmu) potomka ve vztahu k zůstaviteli, tak také v chování, kterým potomek sice o zůstavitele zájem projevuje, ovšem způsobem neodpovídajícím rádnému chování potomka k rodiči (prarodiči atd.), tj. například způsobem trvale překračujícím zásady společenské slušnosti.*“⁸

Obdobně nejasná je povinnost „dbát o zdravotní stav“ opatrovance. Zásadním a prvním problémem, který by bylo třeba vyjasnit, je otázka, zda se tato povinnost vztahuje na opatrovníka ve vztahu k opatrovanci pouze v situaci jeho omezení ve správnosti ve vztahu k péči o vlastní zdraví, nebo vždy, je-li jmenován opatrovník, a to bez ohledu na rozsah omezení (resp. i v situaci, kdy do svéprávnosti nebylo zasaženo). Lze vyslovit názor, že není možné jinak než vztahovat výkon této povinnosti pouze na opatrovnictví u osob, které byly v této oblasti omezeny ve svéprávnosti či jim byl pro tu oblast jmenován opatrovník, nicméně právní úprava takto jednoznačně neovoří. I tak je však tento pohled komplikován nejednotností výroků rozsudků soudů, které omezení v oblasti péče o zdraví formulují různě, např.: „není schopen rozhodovat o záležitostech týkajících se jeho zdravotního stavu, zejména o diagnostických a léčebných opatřeních a dávat k nim svůj souhlas s plnou zodpovědností ke svému životu a zdraví“, „není schopen samostatně rozhodovat o své hospitalizaci, o poskytování zdravotní a sociální péče, není schopen udělit samostatně souhlas k provádění léčebných výkonů“, „není způsobilá posoudit poskytnutí zdravotních služeb, popřípadě důsledky jejich poskytnutí a udělovat souhlasы ve věcech svého zdravotního stavu a léčby, včetně zásahu do své duševní a tělesné integrity a udělit souhlas s hospitalizací ve zdravotnickém zařízení“.

⁷ § 466 odst. 1 občanského zákoníku.

⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 688/2006.

Druhou otázkou je, jaký je rozsah této povinnosti, či jak má být tato povinnost fakticky realizována. Je-li opatrovník povolán soudem i k dbaní o zdravotní stav opatrovance, je nezbytné si uvědomit, že ten má pouze velmi omezené možnosti, jak o zdravotní stav opatrovance fakticky dbát. Nezbytné bude, aby opatrovník při převzetí opatrovnictví zjistil, u které zdravotní pojíšťovny je opatřovanec pojištěn, zajistil registrujícího praktického lékaře, zubaře, pro ženy gynekologa a podle zdravotního stavu a potřeb stanovených praktickým lékařem i služeb specializovaných ambulancí. Nikdy však nebude opatrovník disponovat mechanismem, jímž by mohl přimět (či přinutit) opatrovance lékaře navštívít a podrobit se vyšetření/zákroku. Zůstává tak pouze na možnosti vysvětlit opatrovanci dostatečně důvody návštěvy lékaře, možná ohrožení v případě nepodrobení se léčbě. Pokud však nebudou naplněny důvody pro poskytnutí zdravotních služeb bez souhlasu, nemá opatrovník žádat možnost „deportovat“ člověka k ošetření (zejména v situaci, kdy zákroku vážně odporuje).

Jak již bylo uvedeno, povinnost dbát o zdravotní stav opatrovance má pouze opatrovník, který byl i pro tuto oblast výslově jmenován (výrok soudu tak musí obsahovat i jmenování opatrovníka pro oblast zajištění zdravotní péče). Pokud se jmenování opatrovníka nevztahuje na zajišťování zdravotní péče, nedopouští se opatrovník porušení svých povinností, pokud povinnost „dbát o zdravotní stav“ neplní. Nic však nebrání tomu, aby ve shodě s opatrovancovým přáním vstupoval i do této oblasti.

Nutno rovněž zmínit, že další povinnosti opatrovníka vyplývají i z jiných právních předpisů, jako např. ze zákona o sociálních službách nebo ze zákona o zdravotních službách. Ne vždy jsou však oprávnění či povinnosti v těchto právních předpisech v souladu s právy a povinnostmi vyplývajícími z občanského zákoníku. Typickým příkladem může být povinnost opatrovníka při uzavírání smlouvy o pobytové službě sociální péče posouzení, zda nezbytnou podporu a pomoc nelze zajistit mírnějším a méně omezujícím opatřením⁹ a s tím související nezbytnost souhlasu opatrovnické rady¹⁰ se změnou bydliště opatrovance či umístěním opatrovance do uzavřeného ústavu nebo podobného zařízení v případě, kdy to zdravotní stav opatrovance zjevně nevyžaduje. Není ani jasné, co má těmito zařízeními občanský zákoník na mysli, když právní úprava sociálních služeb taková zařízení ne-definuje.

⁹ § 91a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ § 480 odst. 1 občanského zákoníku.

4. VEŘEJNÉ OPATROVNICTVÍ VS. SOCIÁLNÍ PRÁCE

Při výkonu veřejného opatrovnictví je často tematizováno pojetí výkonu činnosti veřejného opatrníka ve vztahu k výkonu povolání sociálního pracovníka. U pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností je běžnou praxí, že veřejné opatrovnictví je vykonáváno útvarem¹¹, jenž má současně za úkol realizovat činnosti sociální práce¹². Obě působnosti jsou vykonávány úředníkem splňujícím podmínky pro výkon povolání sociálního pracovníka v rámci tzv. kumulace funkcí. Ten tak částí úvazku vykonává funkci veřejného opatrníka, částí úvazku realizuje činnosti sociální práce.

Činnosti, které vykonává sociální pracovník, jsou definovány v zákoně o sociálních službách taxativním výčtem¹³. Činnosti opatrníka jsou uvedeny na různých místech občanského zákoníku a zejména se odvíjejí od rozhodnutí soudu ergo rozsahu omezení svéprávnosti.

Jednou z činností opatrníka je správa jmění opatrovance¹⁴. Další významně uvedené následující povinnosti: udržovat s opatrovancem vhodným způsobem a v potřebném rozsahu pravidelné spojení, projevovat o opatrovance skutečný zájem, jakož i dbát o jeho zdravotní stav a starat se o naplnění opatrovancových práv a chránit jeho zájmy¹⁵. Při plnění těchto povinností opatrník naplňuje opatrovancova právní prohlášení a dbá jeho názorů, i když je opatrovanecký projevil dříve, včetně přesvědčení nebo vyznání, soustavně k nim přihlíží a zařizuje opatrovancovy záležitosti v souladu s nimi, současně dbá, aby způsob opatrovancova života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi a aby, nelze-li tomu rozumně odporovat, odpovídá i zvláštním opatrovancovým představám a přáním¹⁶. Jak již bylo zmíněno, je však role opatrníka vymezena i v jiných právních předpisech, např. v zákoně o sociálních službách v rámci uzavírání smlouvy o poskytování sociálních služeb (pobytových)¹⁷ či v zákoně o zdravotních službách.

Činnosti, které spadají do působnosti sociálního pracovníka, nejsou s činnostmi/povinnostmi opatrníka shodné. Je však zřejmé, že k naplnění některých činností/povinností opatrníka je nezbytné (nebo minimálně vhodné) disponovat znalostmi a dovednostmi, jimiž musí disponovat sociální

¹¹ Záměrně není uváděn žádný konkrétní odbor, neboť záleží na konkrétní organizační struktuře úřadu.

¹² § 92 zákona o sociálních službách nebo § 64 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ § 109 zákona o sociálních službách.

¹⁴ § 461 občanského zákoníku.

¹⁵ § 466 odst. 1 občanského zákoníku.

¹⁶ § 467 občanského zákoníku.

¹⁷ § 91a zákona o sociálních službách.

pracovník, aby mohl odborně realizovat činnosti, které mu podle zákona o sociálních službách přísluší. Takovými činnostmi opatrovníka, pro jejichž realizaci je potřeba ovládat specifické dovednosti, jimiž by sociální pracovníci měli být vybaveni, mohou být například vyhodnocování potřeb opatrovance, zjišťování názorů, přání opatrovance, posuzování, jakým způsobem je možné zajistit pomoc opatrovanci sociálními službami, zdravotními službami.

Naopak u některých činností/povinností opatrovníka se odbornost sociálního pracovníka neuplatní a spíše je potřeba jiných odborných znalostí, typicky u správy jmění.

Uvedený problém se ale, obdobně jako u zvláštní odborné způsobilosti, týká pouze některých obcí. Zatímco ve vztahu k obcím základního (prvního) stupně, které nemají ve většině případů zaměstnance, kteří jsou současně sociálními pracovníky, rozdíl mezi výkonem opatrovnictví a realizací činností sociální práce, nebude řešen a činnost opatrovníka bude realizována starostou (místostarostou) nebo úředníkem, přičemž ten bude vykonávat veškeré povinnosti za využití znalostí a dovedností, kterými disponuje (tedy i ty, u nichž je možné konstatovat, že by bylo vhodné, aby pro jejich realizaci disponoval dovednostmi sociálního pracovníka). Žádný právní předpis však takovou znalost nevyžaduje. Jedinou regulaci, kterou právní předpisy definují ve vztahu k této osobám, tak zůstává povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost¹⁸.

Je tedy otázkou, proč je vlastně tato oblast diskutována. Jedním z důvodů (z pohledu MPSV) může být zájem na tom, aby nedocházelo k financování činností funkce veřejného opatrovníka z dotace poskytované obcím s pověřeným obecním úřadem a obcím s rozšířenou působností na výkon sociální práce v přenesené působnosti. Dalším důvodem však může být i snaha MPSV o další profesionalizaci sociální práce (a profese sociálního pracovníka) spočívající v nesměšování (nezaměňování) sociální práce s jinou činností, v tomto případě funkcí veřejného opatrovníka.

Rozlišení uvedených činností tak lze shledávat za významné pouze pro účely

- financování činností sociální práce z účelové dotace ze státního rozpočtu,
- zapisování do standardizovaného záznamu sociálního pracovníka.

Pro vlastní výkon funkce veřejného opatrovníka či sociální práce lze toto vymezení shledat za podstatné jen velmi těžko. Dovednosti sociálního pracovníka mohou přispět k efektivnějšímu výkonu funkce veřejného opatrovníka, pro výkon funkce veřejného opatrovníka však současně není podmínkou, aby zaměstnanec obce splňoval podmínky pro výkon povolání sociálního pracovníka.

¹⁸ S omezeními viz výše.

Přestože je výkon veřejného opatrovnictví (správní činností) vysoce odbornou, byla zcela nesystémově zařazena v katalogu prací¹⁹ pouze do 9. platové třídy (zatímco sociální pracovník je zařazen minimálně do 10. platové třídy). Toto zařazení má za následek, že dostačujícím pro výkon této odborné činnosti je dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou²⁰. Není zřejmé, kam tvůrce právního předpisu směroval, když, jak bylo uvedeno výše, pro výkon veřejného opatrovnictví jsou nezbytné odborné znalosti řady pomáhajících profesí. Jedním z výkladů by mohlo být, že úředník vykonávající funkci veřejného opatrovníka má být pouze tím, kdo koordinuje činnosti nezbytné pro zabezpečení všech uvedených povinností opatrovníka. To však jistě záměrem nebylo, neboť by zcela pozbývalo významu, aby v rámci ověření zvláštní odborné způsobilosti byla po těchto úřednících vyžadována znalost řady odborných (zejména právních) znalostí.

Současná praxe, kdy úředníci městských úřadů vykonávají částí úvazku činnosti sociální práce (sociálního pracovníka) a částí úvazku funkci veřejného opatrovníka, není v rozporu s žádným právním předpisem. Současně je v souladu s právní úpravou výkonu povolání sociálního pracovníka, pokud úředník městského úřadu, který vykonává funkci veřejného opatrovníka, realizuje činnosti sociální práce (tj. řeší nepříznivou sociální situaci metodami sociální práce), vyžaduje-li to situace opatrovance. Intervence realizované v rámci výkonu sociální práce je povinen sociální pracovník zapsat do Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka. Dokumentace sociální práce obsahuje pouze intervence sociálního pracovníka (tedy ty realizované v návaznosti na působnost podle zákona o pomocí v hmotné nouzi nebo zákona o sociálních službách)²¹. Dokumentace výkonu funkce veřejného opatrovníka potom obsahuje veškeré činnosti, jež jsou naplněváním povinností veřejného opatrovníka, přičemž na činnosti, které realizuje úředník jako sociální pracovník, je v této dokumentaci obsažen pouze ve formě informace, s jakým problémem se opatrovník „obrátil na sociálního pracovníka“²² (stejně jako by to opatrovník učinil v případě, obracel-li by se se žádostí o pomoc např. na sociálního pracovníka sociální služby).

¹⁹ Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ § 2 odst. 1 písm. i) nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Stejně by tomu bylo i v případě, pokud by funkci opatrovníka vykonával soudem jmenovaný soukromý opatrovník, přičemž by se obrátil (tento opatrovník nebo sám opatrovaneč) na sociálního pracovníka městského úřadu se žádostí o pomoc při řešení nepříznivé sociální situace.

²² Přestože jde o téhož zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu.

Za zásadní problém, který by měl být řešen, je však třeba označit uvedené nevhodné ukotvení výkonu správní činnosti veřejného opatrovníka.

5. NEPLNĚNÍ POVINNOSTÍ VEŘEJNÉHO OPATROVNÍKA

Za značný nedostatek současné právní úpravy veřejného opatrovnictví považuje autor skutečnost, že právní řád neobsahuje žádný účinný mechanismus, jímž by bylo možné dosáhnout nápravy situace, kdy obec jako veřejný opatrovník neplní rádně povinnosti opatrovníka.

Obecně platí, že neplní-li orgán obce povinnost vykonávat státní správu na tento orgán zákonem přenesenou, rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří, krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti²³. Výkonem veřejného opatrovnictví však pověřuje konkrétní obec (obecní úřad) svým rozhodnutím soud²⁴, a to v rámci řízení podle zákona o zvláštních řízeních soudních v návaznosti na občanský zákoník. Opatrovníkem se obec (obecní úřad) stává pravomocným rozhodnutím soudu, aniž by bylo rozhodné, zda obec se jmenováním souhlasí či nikoliv. Je třeba vyjádřit názor, že jmenování opatrovníka nelze změnit jiným postupem než novým rozhodnutím soudu.

Nutno zmínit, že uvedené je třeba vztáhnout jak na přenesení výkonu přenesené působnosti krajským úřadem, tak na případné uzavření veřejnoprávní smlouvy. Možnost přenesení výkonu veřejného opatrovnictví veřejnoprávní smlouvou bylo řešeno již velmi krátce po nabytí účinnosti občanského zákoníku. Výše uvedený názor, že k tomuto přenosu nemůže dojít jinak než rozhodnutím soudu, potvrдило i stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, podle kterého: „... nezbývá než konstatovat, že obec, která je jmenována soudem veřejným opatrovníkem dané osoby na základě skutečnosti, že tato osoba má v obci bydliště, musí tuto funkci vykonávat, aniž by měla možnost výkon této funkce delegovat na jinou obec prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy“.²⁵

Odejmutím výkonu této přenesené působnosti a převedením na jinou obec (obdobně jako při převedení na jinou obec na základě veřejnoprávní smlouvy) by došlo k faktické změně rozsudku soudu, což je třeba označit za

²³ § 65 odst. 1 zákona o obcích.

²⁴ S výjimkou situace, kdy dochází k přechodu opatrovnictví na veřejného opatrovníka ze zákona podle § 468 občanského zákoníku.

²⁵ Dle stanoviska uvedeného odboru poskytnutého Krajskému úřadu Olomouckého kraje, č. j. MV-109039-7/ODK- 2014 ze dne 23. 9. 2014 (nezveřejněno).

nepřijatelné. Opatrovničtví by tímto krokem vykonávala obec, která k tomu nemá oprávnění (jež jí vzniklo právě autoritativním rozhodnutím soudu). Lze tak současně vyjádřit domněnku, že obec, na kterou by byl výkon takto přenesen, by realizovala neplatná právní jednání.

Uvedená problematika měla být (nikoliv komplexně) řešena návrhem zákona, který byl vládou do Poslanecké sněmovny předložen v závěru roku 2016²⁶, jímž mělo dojít ke změnám občanského zákoníku, zákona o obcích a zákona o zvláštních řízeních soudních. Projednávání návrhu bylo ukončeno s koncem volebního období²⁷. V Aplikaci o/dok je sice možno od 6. 6. 2018 opětovně nalézt návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s veřejným opatrovničtvím²⁸, ten však nebyl dosud projednán ani vládou.

Pro úplnost je ještě nezbytné zmínit názor JUDr. Vedrala publikovaný v ASPI²⁹, kterým připouští jak možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy, jíž by bylo možno přenést výkon veřejného opatrovničtví na jinou obec, tak sankční přenos krajským úřadem. S tímto názorem, jak vyplývá z výše uvedeného, se však nelze ztotožnit. Ve vyjádřeném názoru se JUDr. Vedral nikterak nevypořádává právě s faktem, že uvedenými možnostmi by došlo fakticky ke změně rozhodnutí soudu, což nelze považovat za přípustné (resp. možné). Současně JUDr. Vedral polemizuje s možností jmenovat veřejným opatrovníkem právnickou osobu obce zřízenou k plnění úkolů tohoto druhu³⁰. Svůj názor odůvodňuje tím, že výkon přenesené působnosti nelze přenést na organizaci zřízenou obcí, když zásadně musí přenesenou působnost vykonávat pouze orgán obce. Je však třeba vyjádřit domněnku, že JUDr. Vedral zcela opomíjí, že ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obcích se uplatní pouze v situaci, kdy je opatrovníkem jmenována právě obec, zatímco uvedené ustanovení toliko stanoví způsobilost být veřejným opatrovníkem, přičemž k výkonu veřejného opatrovničtví povolává obec nebo ji zřízenou organizaci. V případě, že je jmenována právnická osoba zřízená obcí³¹, nejde (a ani nemůže jít) o výkon pře-

²⁶ Sněmovní tisk 992, dostupný zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=992>

²⁷ Důvodová zpráva návrhu zákona uvádí, že „... lze dovodit, že v současné době je možné na přenos agendy veřejného opatrovničtví krajským úřadem aplikovat ustanovení § 65 zákona o obcích“; k možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy potom: „V současné době převládá názor, že není možné uzavřít veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě by pro konkrétní obec mohla vykonávat tuto agendu obec jiná. Tím jsou limitovány možné způsoby, jakými může obec výkon této agendy zabezpečovat.“

²⁸ Blíže viz: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNAZ4HPH2Y&tab=detail

²⁹ VEDRAL, J. *Obce a veřejné opatrovničtví*. LIT242811CZ, ASPI, citováno ke dni 14. 7. 2019.

³⁰ § 471 odst. 3 občanského zákoníku.

³¹ A je třeba vycházet z předpokladu, že musí jít o právnickou osobu, která má právní osobnost, tj. nemůže jít o organizační složku obce.

nesené působnosti podle uvedeného ustanovení zákona o obcích, ale o výkon opatrovnictví čistě v režimu soukromoprávním, a to přesto, že občanský zákoník tohoto opatrovníka označuje jako „veřejného opatrovníka“³².

6. KONTROLA OPATROVNÍKA

Opatrovník je pod kontrolou hned několika možných subjektů. Kontrolní funkci má opatrovnická rada, pokud je ustavena, dále podléhá opatrovník kontrole opatrovnického soudu (soudu, který obec jmenoval opatrovníkem). Kontrolu nad výkonem této přenesené působnosti potom rovněž vykonává krajský úřad a také veřejný ochránce práv.

Pokud je zřízena opatrovnická rada (či osoba, která na základě rozhodnutí soudu vykonává působnost opatrovnické rady³³), podléhá v určitém rozsahu opatrovník „kontrole“ tohoto orgánu. Bez souhlasu opatrovnické rady také nesmí činit některá právní jednání (rozhodnutí). Nutno však dodat, žádná přímá opatření, kterými by mohla opatrovnická rada přimět opatrovníka k řádnému výkonu působnosti, opatrovnická rada nemá. Jejím nejsilnějším sankčním mechanismem je návrh soudu na odvolání opatrovníka³⁴. Vzhledem k tomu, že nebyla k dispozici žádná jiná vhodná osoba již při jmenování opatrovníka a v důsledku toho soud musel přistoupit ke jmenování právě veřejného opatrovníka, lze předpokládat, že často nebude ani v tomto okamžiku k dispozici žádná jiná osoba, která by chtěla (a mohla) být do funkce opatrovníka jmenována. Tato sankce tak bude ve většině případů nepoužitelná (navíc nutno zmínit, že by řada obcí tento postup nevnímala jako sankci, nýbrž jako „osvobození“ od výkonu funkce, o kterou se obec neucházela). Opatrovnická rada sice ještě může navrhnout soudu, aby uložil opatrovníkovi povinnost vyhotovit mimořádné vyúčtování správy či podávat soudu podněty k uložení jiného vhodného opatření, to však nelze považovat za sankční mechanismus.

Nejvýznamnějším subjektem dohlížejícím na výkon opatrovnictví je tak dále soud. Ten dohlíží, zda opatrovník plní řádně své povinnosti. K tomu může činit vhodná opatření.³⁵ K. Svoboda k tomu uvádí: „Z uvedených ustanovení plyne, že soudní dohled nad výkonem funkce opatrovníka je permanentní

³² Mohli bychom vést polemiku, zda je možné veřejným opatrovníkem v tomto případě jmenovat pouze příspěvkovou organizaci obce jako právnickou osobu veřejného práva, k tomuto názoru bych se přiklonil.

³³ § 482 odst. 1 občanského zákoníku.

³⁴ § 479 odst. 3 občanského zákoníku.

³⁵ § 48 zákona o zvláštních řízeních soudních.

*činností, která je různorodá a kterou v úplnosti nevystihuje jen oprávnění soudu, aby opatrovníku uložil podávat zprávu o své činnosti. Jde o procesní zmocnění, které je uskutečňováno v rámci permanentně trvajícího procesu opatrovničství podle § 44 a následně ZŘS.*³⁶ A dále dospívá k závěru, že: „*Dohled soudu se v tomto ohledu může realizovat jen skrze § 461 odst. 1 větu druhou ObčZ, podle něhož spravuje-li opatrovník jméní zastoupeného, náleží mu běžná správa takového jméní. Nejedná-li se o běžnou záležitost, vyžaduje se k naložení se jménem zastoupeného schválení soudu.*³⁷

Soud tak může opatrovníkovi uložit učinit opatření, které uzná za vhodné. Právní úprava nijak pojem „vhodná opatření“ nespecifikuje. Lze mít za to, že takovým opatřením může být i „příkaz“, aby opatrovník vykonával funkci řádně, dbal o zájmy opatrovance apod. Je však otázkou, jak účinné takové opatření bude. Spíše nebude. Zásadnější otázkou je, zda za nesplnění tohoto opatření by mohl soud opatrovníkovi uložit pořádkovou pokutu, když tu může uložit soud tomu, kdo hrubě porušuje postup řízení zejména tím, že se, mimo jiné důvody, nedostaví bez vážného důvodu k soudu nebo neuposlechně příkazu soudu³⁸. Přestože je možné se domnívat, že opatření soudu ve vztahu k opatrovníkovi by bylo možno považovat za příkaz soudu, problematická je ta část ustanovení o pořádkové pokutě, která její uložení váže na hrubé ztěžování postupu řízení. Při běžném výkonu (či v tomto případě spíše nevykonávání) opatrovničství však žádné řízení není vedeno³⁹. Výkladem by však bylo lze dospět k závěru, že soud tohoto pořádkového opatření bude moci využít i v situaci, když nevede řízení stricto sensu.⁴⁰

Otzásku, zda je úvaha o možnosti využití pořádkové pokuty správná, však bude muset zodpovědět judikatura. Je totiž třeba připustit, že je možný i opačný výklad (že pořádkovou pokutu uložit nejde⁴¹), neboť např. v § 3381 občanského soudního řádu je možnost uložit pořádkovou pokutu za porušení povinnosti při výkonu funkce správce závodu uvedena výslovně. Bylo by tak možno namítat, že měl-li zákonodárce záměr umožnit pořádkovou pokutou trestat i opatrovníka, musel by tuto možnost rovněž výslovně uvést v zákoně

³⁶ SVOBODA, K. *Nesporná řízení*. Praha: C. H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-672-2, s. 139.

³⁷ Ibid., s. 140.

³⁸ § 53 odst. 1 občanského soudního řádu.

³⁹ Myšleno v situaci, kdy již bylo pravomocně rozhodnuto o jmenování opatrovníka, a soud pouze realizuje dohled nad výkonem opatrovničství.

⁴⁰ Ad absurdum by totiž výklad, který by využití této možnosti vylučoval, bylo možno obejít tím, že soud zahájí řízení o odvolání opatrovníka, teprve následně uloží vhodné opatření a za jeho nesplnění již bude moci uložit pořádkovou pokutu, neboť řízení bude vedeno.

⁴¹ A to s velmi logickým odůvodněním, že v tomto případě nejde o žádné procesní opatření, nýbrž o opatření hmotněprávní.

o zvláštních řízeních soudních. Přidat by se k tomuto mohla i výše zmíněná argumentace týkající se (ne)vedení řízení.

Soud může rovněž opatrovníka z výkonu funkce odvolat. Jak již bylo uvedeno výše, je v případě veřejného opatrovníka tato „sankce“ nepříliš využitelná. Je otázkou, zda soud může jmenovat opatrovníkem jinou obec, která by zajišťovala výkon funkce opatrovníka rádně. Opět však u autora převažuje názor, že současná právní úprava⁴² toto soudu neumožňuje, neboť způsobilost být veřejným opatrovníkem má obec, v níž má opatrovancem bydliště podle občanského zákoníku⁴³. Obec, v níž opatrovancem bydliště nemá, tak nemá způsobilost být veřejným opatrovníkem. K tomuto výkladu se přiklání i Nejvyšší soud ČR, který v případu osoby, již měl být jmenován opatrovník, konstatoval: „... díkce § 471 odst. 3 o. z. nedává soudu žádnou možnost aplikačního uvážení z pohledu jiné než v citovaném ustanovení uvedené okolnosti, tj. s ohledem na bydliště opatrovance. Jiné okolnosti (např. zájem opatrovance, aby takovým veřejným opatrovníkem se stala ta či ona obec atd.) jsou zcela právně irelevantní...“⁴⁴ Nutno však současně zmínit, že fakticky takové situace výkonu veřejného opatrovnického obcí bez této způsobilosti existují a žádná instituce tento stav nenapadá (např. situace, kdy dojde ke změně bydliště opatrovance, opatrovníkem však zůstává původní obec s odůvodněním, že opatrovancem je na opatrovníka zvyklý a nechce s nikým jiným jednat).

Vzhledem k faktu, že veřejné opatrovnické je výkonem přenesené působnosti, je oprávněn i veřejný ochránce práv zahájit ve věci výkonu veřejného opatrovnického šetření. V případě zjištění pochybení veřejného opatrovníka je oprávněn činit opatření k nápravě. Těmi by mohly být ve vztahu k veřejnému opatrovnickému zejména návrh na zahájení stíhání pro trestný čin nebo přestupek⁴⁵. Trestními činy, kterých by se veřejný opatrovník mohl dopustit, jsou např. porušení povinnosti při správě cizího majetku⁴⁶ nebo ublížení / těžké ublížení na zdraví z nedbalosti⁴⁷.

„Přímý sankční mechanismus“ vůči orgánu veřejné správy má však veřejný ochránce práv definován pouze ve formě informování veřejnosti o svých zjištěních, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

⁴² Návrh zákona, který danou problematiku řeší, byl předložen v minulém volebním období k projednání Poslanecké sněmovně, vzhledem ke konci volebního období byl však projednán pouze v 1. čtení; v tomto volebním období je připraven na opětovné projednávání – návrh dostupný na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAZ4HPH2Y>

⁴³ § 471 odst. 3 občanského zákoníku ve spojení s § 80 občanského zákoníku.

⁴⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR č. j. 30 Cdo 5171/2017-2018 ze dne 29. 11. 2017.

⁴⁵ § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

⁴⁶ § 220 a 221 trestního zákona.

⁴⁷ § 147 a 148 trestního zákona.

Krajské úřady provádějí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcemi⁴⁸. Jak již bylo uvedeno, nemůže krajský úřad rozhodnout o odejmutí výkonu této přenesené působnosti, a to ani v případě, kdy kontrolou bude zjištěno, že opatrovnictví není vykonáváno vůbec či není vykonáváno *lege artis*. V průběhu kontroly však může (resp. musí) krajský úřad vyžadovat předložení dokladů prokazujících plnění povinností opatrovníka. V případech, kdy takovým dokladem má opatrovník povinnost disponovat (např. zpráva o vyučování správy jmění), mohlo by být jeho nepředložení považováno za nesplnění povinnosti kontrolované osoby s možností uložení pokuty až do výše 500 tis. Kč⁴⁹.

I krajské úřady by v případě podezření na spáchání trestného činu měly informovat orgány činné v trestním řízení.

Je zatím nezodpovězenou otázkou, zda nevykonávání funkce veřejného opatrovníka rádně (*lege artis*) či jeho faktické nevykonávání bude možno podřadit pod „nezákonné zásah“ s možností bránit se takovému nezákonnému zásahu žalobou podle soudního rádu správního⁵⁰. Ve světle nálezu Ústavního soudu ČR⁵¹ ve věci povinnosti zajistit dostupnost sociálních služeb územním samosprávným celkem zastávám názor, že by o takový zásah jít mohlo, neboť principy v tomto nálezu vyjádřené ve vztahu k výkonu sociální práce ze strany obecního úřadu obce s rozšířenou působností lze využít, dle mého názoru, i na výkon veřejného opatrovnictví orgánem obce jako správním orgánem.

Aktivní legitimaci k podání takové žaloby má člověk omezený ve svéprávnosti, který však v řadě případů nebude procesně způsobilý ve smyslu soudního rádu správního⁵², přičemž žaloba bude směřovat proti jeho opatrovníku. Lze tedy předpokládat, že jedinou možností bude, aby pro právní jednání spouštějící v podání žaloby, opatrovnický soud jmenoval kolizního opatrovníka, kterým může být např. předseda opatrovnické rady, byla-li zřízena.

Další možnosti by mohlo být uplatnění odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem⁵³, kdy výkon veřejného opatrovnictví, který

⁴⁸ § 67 odst. 1 písm. e) zákona o krajích.

⁴⁹ § 15 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní rád), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Část třetí, hlava druhá, díl 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní rád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Nález Ústavního soudu č. j. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018, dostupný zde: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100809&pos=1&cnt=1&typ=result>

⁵² § 33 odst. 3 soudního rádu správního.

⁵³ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský rád), ve znění pozdějších předpisů.

bude shledán jako ne řádně vykonávaný, by bylo lze podřadit pod nesprávný úřední postup.

7. ZJIŠŤOVÁNÍ INFORMACÍ O SOUKROMÝCH OPATROVNÍCÍCH

Další otázkou, kterou řeší některé obce, je, jak se postavit k žádosti soudu o sdělení informací o osobě, která vykonává funkci „soukromého“ opatrovníka (většinou osobě omezené ve svéprávností), případně o podání zprávy o výkonu funkce opatrovníka.

Žádosti soudů, jimiž se obracejí na obce či obecní úřady, jsou formulovány různě. Některý soud požaduje provedení podrobného místního šetření u soukromého opatrovníka s tím, že má být současně zjištěno, jaké požívá v místě bydliště pověst, jiný požaduje informaci o výkonu opatrovnického. Zásadní však zůstává, zda vůbec jsou obce oprávněny k provedení soudelem požadovaných úkonů.

Soudy většinou ve svých žádostech neuvádějí konkrétní právní ustanovení, od něhož odvozují svoje oprávnění po obcích informace požadovat. Lze tak pouze vysuzovat, že soudy své žádosti opírají o ustanovení § 128 občanského soudního řádu a § 28 vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů. Podle těchto ustanovení: „*Každý je povinen bezplatně na dotaz sdělit soudu skutečnosti, které mají význam pro řízení a rozhodnutí.*“ a „*Soudy jsou oprávněny vyžadovat od orgánů obcí, orgánů policie i od jiných orgánů a právnických a fyzických osob součinnost při plnění svých úkolů, a to zejména sdělování skutečností, které mají význam pro soudní řízení a rozhodování.*“

Ustanovení vyhlášky sice definuje oprávnění soudu vyžadovat součinnost, přičemž sdělování skutečností je pouze demonstrativně zmíněnou formou poskytování této součinnosti, je však třeba vycházet ze znění občanského soudního řádu, zákona, z jehož ustanovení vyplývá toliko povinnost sdělovat skutečnosti. Orgány obce jsou na základě tohoto ustanovení povinny pouze sdělovat skutečnosti, které jsou jim známy z jejich úřední činnosti. Orgány obce nejsou, ani na základě výzvy soudu, povinny (resp. oprávněny) žádným způsobem zjišťovat nové skutečnosti v rámci šetření realizovaného orgánem obce (např. obecním úřadem).

Je však třeba navíc zaujmout stanovisko, že obec (ani žádný její orgán) není vůbec oprávněna provádět jakékoli aktivní zjišťování skutečností týkajících se soukromých opatrovníků. Žádný zákon stanovující kompetence obcí (obecních úřadů) v nejrůznějších správních činnostech totiž takové oprávnění nestanoví. Takový výkon (byť na základě žádosti soudu) by tak bylo nezbytné

označit za výkon veřejné správy, k němuž není obec příslušná. Došlo by tím k porušení základního principu veřejné správy.

Je nutno totiž vycházet ze základní premisy uvedené v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR⁵⁴ a shodně v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁵⁵. Podle ní: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezič a způsoby, které stanoví zákon. Orgány veřejné moci tedy musí bedlivě dodržovat svoje stanovené kompetence, které nesmí překračovat. Jsou oprávněny jednat pouze tehdy, kdy to zákon výslovně stanoví, nesmí svoje kompetence překračovat a jejich konkrétní výkon musí co možná nejvíce šetřit autonomní sféru jednotlivců. Za protiústavní je třeba považovat zejm. libovůli (svévolí) v činnosti státních orgánů: v demokratickém právním státě se totiž každý může spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nebude zklamán (IV. ÚS 690/01).“⁵⁶

Orgány veřejné správy nemohou rozšiřovat své kompetence nad rámec zákonem stanovené působnosti. Výkon státní správy navíc může být orgánům obcí svěřen pouze zákonem⁵⁷. „Státní orgán tedy může jen to, co je mu zákonem výslovně dovoleno. V pochybnostech o rozsahu toho, co je státní moci dovoleno, je vždy namísto restriktivní, tedy zužující výklad, a to z důvodu zajištění principu právní jistoty a z důvodu superiority občana, resp. lidu, který může být výkonu státní moci podroben právě jen v případech zákonom vymezených, svobodu občana nelze výkladem zužovat. Platí v takovém případě *In dubio non pro statum reo* (V pochybnostech nikoliv ve prospěch státu).“⁵⁸

Rovněž je možno zmínit komentář k Ústavě ČR, podle kterého: „*Jde tedy o základní pravidlo pro výkon moci v právním státu, které v sobě obsahuje zákaz libovůle při uplatňování prostředků a nástrojů veřejné moci ve vztahu ke všem osobám (fyzickým i právnickým). I když komentované ustanovení používá termín státní moc, je třeba je interpretovat ve vztahu k výkonu jakékoli veřejné moci, která je vždu, i když není vykonávána přímo orgánem státu, ale například*

⁵⁴ „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

⁵⁵ „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

⁵⁶ ŠIMIČEK, V., FILIP, J., MOLEK, P., BAHÝLOVÁ L., PODHRÁZKÝ M., SUCHÁNEK R., VYHNÁNEK L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

⁵⁷ Čl. 105 Ústavy ČR.

58 Viz Právní rozbor kompetence a činnosti Českého institutu pro akreditaci, o. p. s., na základě zákona č. 22/1997 Sb., v platném znění, ve vztahu ke kompetencím Ministerstva zdravotnictví České republiky, dostupné na http://www.szu.cz/uploads/documents/ska/akreditace/pravni_rozbor_kompetence_CIA.pdf?highlightWords=Žádost+vydání%C3%AD+osvědčení%C3%AD+autorizaci+hodnocení%C3%AD+zdavotn%C3%ADch+rizik+nebo+jeho+prodouzen%C3%AD

orgánem územní nebo profesní samosprávy, odozvena od moci státní. ⁵⁹ Dále je připomenuto: „*Článek 2 odst. 3 není pouhou deklarací, ale přímo aplikovatelným materiálním právem. Porušení ústavních povinností zde zakotvených může být přičinou vzniku odpovědnosti státu za škody způsobené nezákoným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, přičemž nárok na náhradu škody takto způsobené je garantován i čl. 36 odst. 3 Listiny.*“⁶⁰

Případné zjišťování informací o soukromých opatrovnících ze strany obcí by bylo rovněž možno považovat nejenom za porušení práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, které zaručuje čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ale rovněž za porušení práva na zachování lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti či práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

Jak již bylo naznačeno, na žádost soudu je obec (či obecní úřad) oprávněna sdělit pouze takové informace, kterými disponuje v rámci plnění svých kompetencí (např. informace o projednávaných přestupeckách).

Samostatně je třeba zvažovat, zda může obecní úřad sdělit informace, které získal na základě realizace činností sociální práce podle zákona o pomoci v hmotné nouzi nebo zákona o sociálních službách, pokud byl opatrovník nebo opatrovaneč současně klientem sociální práce. V této souvislosti je třeba vycházet z ustanovení § 124 občanského soudního řádu, podle něhož dokazování je třeba provádět tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat státem uznanou povinnost mlčenlivosti, přičemž v těchto případech lze provést výslech jen tehdy, jestliže vyslýchaného zprostil povinnosti mlčenlivosti příslušný orgán nebo ten, v jehož zájmu má tuto povinnost; přiměřeně to platí i tam, kde se provádí důkaz jinak než výslechem. Povinnost mlčenlivosti sociálních pracovníků vyplývá z ustanovení § 55 zákona o pomoci v hmotné nouzi a § 100 zákona o sociálních službách.

Je tak nezbytné uzavřít, že obec ani žádný její orgán není oprávněn zjišťovat žádným způsobem informace o soukromých opatrovnících či osobách, u nichž soud posuzuje, zda jsou osobou vhodnou pro jmenování opatrovníkem. Je zcela na soudu, aby si informace nezbytné pro rozhodnutí (nebo posouzení, jak je opatrnictví vykonáváno) opatřil sám. Obec sdělí pouze informace známé z jiné úřední činnosti (pokud je sdělit může podle zvláštního předpisu). V případě, že soukromý opatrovník (či opatrovaneč) je současně klientem sociálního pracovníka obecního úřadu, mohou být údaje zjištěné

⁵⁹ RYCHETSKÝ, P. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3, s. 16.

⁶⁰ Ibid., s. 17.

v souvislosti s výkonem sociální práce soudu sděleny pouze se souhlasem této osoby, neboť na informace sociálního pracovníka se vztahuje státem uznaná povinnost mlčenlivosti.

Pokud je zmíněna mlčenlivost, je nezbytné doplnit, že problém je i fakt, že ve vztahu k výkonu funkce veřejného opatrovníka není právními předpisy tato mlčenlivost upravena. Výše byla popsána mlčenlivost sociálního pracovníka. Žádná speciální úprava na osoby, které po jmenování obce veřejným opatrovníkem tuto funkci fakticky vykonávají, obdobnou povinnost pro veřejné opatrovníky nedefinuje. Zákon o úřednících územních samosprávných celků, který stanovuje povinnosti pro zaměstnance obce zařazené do obecního úřadu – úředníky, sice mezi povinnosti úředníka zahrnuje i povinnou mlčenlivost, tu však váže na rozsah mlčenlivosti stanovenou zvláštními právními předpisy⁶¹. Porušením práva ve vztahu k osobním údajům opatrovance by tak mohlo být pouze spáchání trestného činu „Neoprávněné nakládání s osobními údaji“⁶². Spáchání tohoto trestného činu je však vázáno na způsobení vážné újmy na právech nebo oprávněných zájmech osoby, jíž se osobní údaje týkají. Porušení nedosahující intenzity uvedeného trestného činu tak není postižitelné ze strany veřejného práva. Zbývá tak pouze soukromoprávní ochrana, pro jejíž uplatnění by však soud nejdříve musel jmenovat opatrovance kolizního opatrovníka.

8. ÚVAHA DE LEGE FERENDA

Jak vyplývá z předchozího textu, lze v právní úpravě opatrovnictví nalézt řadu nedokonalostí, které by si zasloužily, aby byly podrobeny změně. Za nejvýznamnější oblasti, které by bylo třeba novelizovat, patří, z mého pohledu, zjména:

1. Přestože v předchozím textu nebyl zmíněn čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, je třeba označit právní úpravu umožňující omezení svéprávnosti za v rozporu s touto mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána. Z tohoto důvodu by bylo namísto, aby z občanského zákoníku institut omezení svéprávnosti byl odstraněn a byl nahrazen pouze úpravou opatrovnictví.
2. Za zcela nezbytné je třeba považovat upřesnění povinností opatrovníka – v duchu předchozího textu především povinnosti „dbát o zdravotní stav

⁶¹ § 16 odst. 1 písm. j) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

opatrovance“, „udržovat s opatrovancem vhodným způsobem a v potřebném rozsahu pravidelné spojení“ a „projevovat o opatrovance skutečný zájem“.

3. Za vhodné lze považovat návrat k samostatné právní úpravě veřejného opatrovnictví, která by mimo jiné upravila
 - a. povinnost mlčenlivosti a sankce za její porušení,
 - b. sankce za neplnění povinností opatrovníka,
 - c. postup pro změnu veřejného opatrovníka, pokud nepovede uložená sankce k nápravě,
 - d. požadavky na osobu vykonávající funkci veřejného opatrovníka, které by bylo možno aplikovat i na volené zástupce obcí.
4. Je otázkou, zda by se neměla otevřít diskuse, zda by výkon veřejného opatrovnictví neměl vykonávat specializovaný orgán státní správy.

Je jisté, že oblasti, které působí při výkonu veřejného opatrovnictví potíže, obsahuje právní úprava opatrovnictví více. Některé problematické oblasti překlene judikatura, které i v této oblasti postupně přibývá, některé však bude možné napravit pouze změna zákona.

XII.

Metodika veřejného opatrovnictví realizovaná Krajským úřadem Královéhradeckého kraje

Mgr. Zuzana Machová*

1. ÚVOD

V Královéhradeckém kraji je 15 obcí s rozšířenou působností (dále ORP), 20 pověřených obecních úřadů (dále OPOU) a 413 obcí I. typu. Veřejné opatrovnictví vykonávalo k 31. březnu 2020 110 obcí, 15 ORP, 19 obcí s pověřeným obecním úřadem a 76 obcí I. typu. V roce 2019 dle sčítání údajů pro Ministerstvo vnitra vykonává veřejné opatrovnictví 106 obcí nad 764 opatřovanými osobami. Každoročně počet opatřovaných osob i obcí jako veřejných opatrovníků stoupá. Na Krajském úřadě Královéhradeckého kraje pracují 2 metodicky výkonu veřejného opatrovnictví.

Nejčastěji jsou v obcích III. a II. typu zařazení veřejní opatrovníci v odborech sociálních věcí. Častá je kumulace agendy dalšími správními činnostmi úřadu, se sociální prací, s agendami samostatné působnosti atd.

Výkon opatrovnictví přináší v praxi různorodé činnosti a povinnosti a požaduje vysoké nároky na osobnost, znalosti, zkušenosti a erudici pracovníka. Zároveň kromě zkoušky zvláštní odborné způsobilosti v současnosti neexistuje žádné středoškolské nebo vysokoškolské studium zaměřené přímo na opatrovnictví.

Veřejné opatrovnictví je agenda obcí a obecních úřadů, která nebyla dodnávna řešena na žádné metodické úrovni. To přinášelo a přináší v terénu velkou řadu špatně řešitelných nebo dilematických situací, se kterými si musí starosta nebo zaměstnanec pověřený výkonem veřejného opatrovnictví poradit sám. V současné době např. dávání souhlasu s očkováním.

* Sociální pracovnice, Krajský úřad Královéhradeckého kraje

2. PODPORA VEŘEJNÝCH OPATROVNÍKŮ V PROJEKTU

K metodické činnosti našeho kraje jsme se rozhodli využít individuální projekt kraje – „Rozvoj dostupnosti a kvality sociálních služeb v Královéhradeckém kraji V“, později VI a v současné době VII. Jednu klíčovou aktivitu projektu jsme celou věnovali pouze podpoře veřejných opatrovníků. Byla to skvělá příležitost se začít opatrovnictví cíleně věnovat. Zároveň musíme přiznat, že jsme nevěděli, co nás bude čekat. Praxe z terénu byla, je a bude tak pestrá, že to pro projektový tým byla svým způsobem velká výzva. Ucelenou metodiku a zájem o téma do té doby nikdo neposkytoval. S tím souvisí také to, že ještě v současné době není vykonávána žádným ústředním orgánem gesce.

Cílovou skupinou projektů jsou veřejní opatrovníci, kteří mají ve velké většině agendu kumulovanou, nejčastěji se sociální prací.

K cílům realizovaných projektů patří zjistit stav veřejného opatrovnictví v KHK, identifikovat potřeby veřejných opatrovníků, identifikovat zdroje, které se dají ve prospěch opatrovaných osob využít, nastavit metodickou podporu veřejným opatrovníkům, zajistit neformální setkávání veřejných opatrovníků a vzdělávat je v aktuálních tématech.

Projektovou aktivitu prvního projektu jsme rozdělili na několik částí, a to na analýzu stavu výkonu veřejného opatrovnictví v kraji a spolupráci zainteresovaných aktérů; na vzdělávání veřejných opatrovníků a péče o ně a vytvoření Metodiky výkonu veřejného opatrovnictví (dále jen Metodika).

2.1 Analýza stavu výkonu veřejného opatrovnictví v kraji a spolupráce zainteresovaných aktérů

K analýze jsme přistoupili v roce 2016, v té době jsme neměli žádné informace o situaci opatrovnictví v kraji. Využili jsme metodu dotazníkového šetření, oslovtli jsme všechny obce v Královéhradeckém kraji. V dotazníku jsme zjišťovali, kolik je opatrovaných osob v kraji, kolik osob je pověřeno opatrovničtvím, jak jsou nastaveny pracovní podmínky a péče o opatrovníky, jak a kde opatrované osoby žijí, jaké mohou využívat služby ve své komunitě apod.

K nastavení spolupráce jsme pořádali kulaté stoly. První na počátku projektu, dalších 5 podle okresů při příležitosti ukončení projektu. Cílem bylo seznámit se a zjistit, kdo z aktérů může co k tématu nabídnout, případně co potřebuje za informace apod. V rámci „kulatých stolů“ na konci projektu jsme opatrovníkům představili aktivity, které se realizovaly v projektu, a zejména jsme představili první vydání Metodiky výkonu veřejného opatrovnictví.

2.2 Vzdělávání veřejných opatrovníků

Vzdělávání jsme využili jednak k představení opatrovnictví v duchu nové právní úpravy, jednak jsme vybídli opatrovníky k tomu, aby si sami zvolili téma seminářů. Zároveň jsme si uvědomili, že péče o opatrovníky není nijak důkladná a systematická. I tady jsme vyslechli názory z terénu a nabídli jsme kazuistické semináře ke sdílení dobré i špatné praxe, ale zejména jako formu duševní hygieny. Ve vzdělávacích aktivitách pokračujeme napříč všemi realizovanými projekty.

2.3 Metodika výkonu veřejného opatrovnictví

Velkým úkolem pro projektový tým bylo napsání Metodiky výkonu veřejného opatrovnictví. Naším cílem bylo napsat příručku, která bude užitečným pomocníkem pro opatrovníka – začátečníka, hlavně jsme mysleli na starosty malých obcí. Proto je Metodika psaná procesně od počátku do ukončení opatrovnictví. V navazujícím projektu jsme Metodiku přepracovali a dopracovali.¹

V první části Metodiky jsou popsány obecné požadavky na výkon opatrovnictví. V další části je popsaný proces výkonu veřejného opatrovnictví od začátku do konce – od rozsudku po ukončení opatrovnictví. Poslední část tvoří informace o podpoře veřejného opatrovnictví a praxi odrážející přílohy.

K Metodice jsou ke stažení a k okamžitému použití přílohy, které považujeme za užitečné – Oblast mapování životní situace opatrovance; Mapování dluhové situace opatrovance; Oblast mapování majetku opatrovance; Sestavení rozpočtu opatrovance a Rozpočet s přednastavenými vzorci.² Metodika prošla recenzí opatrovnické soudkyně a jedné aktivní veřejné opatrovnice.

Metodika i naše metodická činnost má mnoho cílů:

1. Slouží k nastavení individualizovaného přístupu k lidem s omezenými právy. Obce se staly a mohou stát tahounem změny větší profesionalizací výkonu opatrovnictví. Větší profesionalizací se stanou sebevědomějšími aktéry v opatrovnictví, např. při komunikaci se soudy. V současné době se

¹ MACHOVÁ, Z., NOSKOVÁ, A., ONDRÁČKOVÁ, M., OUŘETSKÁ, J. *Metodika výkonu veřejného opatrovnictví* (2. přepracované vydání). Krajský úřad Královéhradeckého kraje, Hradec Králové, 2020 [online]. Dostupné z: https://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/krajsky-urad/socialni-oblasc/verejne-opatrnictvi/Metodika_vykonu_verejneho_opatrnictvi_2-prepracovane-vydani.pdf

² MACHOVÁ, Z. *Výkon veřejného opatrovnictví*. Královéhradecký kraj. [online]. Poslední změna 30. 6. 2020. Dostupné z: <https://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/krajsky-urad/socialni-oblast/verejne-opatrnictvi/vykon-verejneho-opatrnictvi-109496/>

díky příspěvku na výkon opatrovnictví zvyšuje počet obcí, kde pracují pracovníci pověření výkonem veřejného opatrovnictví a nemají kumulovanou agendu, a my doufáme, že tento trend bude pokračovat. Cílem Metodiky je, aby umožnila sjednotit výkon praxe na území kraje. Metodika slouží k nastavení metodického vedení a ke kontrole výkonu veřejného opatrovnictví.

2. Další formou metodické činnosti jsou konzultace s obcemi přímo nad jednotlivými klienty, popřípadě u obcí – nováčků – konzultace slouží k nastavení výkonu opatrovnictví vůbec. To se týká převážně starostů malých obcí. Máme vytvořený systém zaškolování nových pracovníků pověřených výkonem veřejného opatrovnictví.
3. Druhý projekt přinesl k výše popsaným aktivitám ještě cílené vzdělávání v 15 obcích s rozšířenou působností, abychom se dostali blíž zejména k malým obcím. Obsahem vzdělávání je Metodika.
4. Jednu z aktivit věnujeme i úpravě a dopracování samotné Metodiky. Opět se scházíme s pracovní skupinou a ladíme, která téma budou pro čtenáře užitečná.
5. Na základě zpětných vazeb z terénu jsme se rozhodli pro „experimentální“ řešení mnohdy už bohužel špatných vztahů mezi opatrovníky a poskytovateli sociálních služeb. Scházíme se podle cílových skupin a v diskusi narovnáváme informace a snad i vylepšujeme vzájemné vztahy. Při té příležitosti předáváme metodiku v oblasti využívání sociálních služeb u lidí s omezenými právy.
6. Také jsme svolali pracovní skupinu k nastavení obsahu kontrol. Cílem je vyrobit materiál, který pomůže obcím připravit se na kontrolu. Je rozdělený do dvou základních částí – spis a hospodaření.
7. Předposlední aktivitou jsme myslí i na opatrované osoby. Máme za úkol vytvořit leták se základními informacemi z legislativy v “easy-to-read“. Letáky chceme distribuovat soudům, obcím i službám. Chceme je dostat také k opatrovníkům i opatrovaným, kteří jsou zastupováni svým blízkým nebo příbuzným.
8. Zatím poslední činností v projektu je mezikrajské setkání metodiků výkonu veřejného opatrovnictví. Cílem je zjistit, jakou metodickou činnost vykonávají kolegové z jiných krajů, a překonat výše zmíněnou absentovanou gesci.

3. PÁR SLOV KE KONTROLNÍ ČINOSTI KRAJE

Kontrolujeme opatrovnictví jako přenesenou působnost od 1. ledna 2019. Kontrolujeme spisovou dokumentaci, spolupráci se soudem, provázení opatrovaného

jeho životem, zabezpečení jeho základních životních potřeb, vše v intencích daných rozsahem omezení formulovaného rozsudkem. Zároveň kontrolujeme i hospodaření se svěřenými prostředky opatrovaného. Vyžadujeme v rámci kontroly vnitřní předpis obce, který přesně popisuje, kdo může zacházet s opatrovancovými finančními prostředky, jakou formou jsou spravovány, jak často a kdo hospodaření s financemi kontroluje, zastupitelnost a evidenci hospodaření.

4. ZÁVĚR

Závěrem nám dovolte napsat, že máme velmi dobré ohlasy z terénu, jak od opatrovníků, tak i od poskytovatelů sociálních služeb, na naši metodickou činnost. Naším dlouhodobým cílem je nastavit takové podmínky pro výkon opatrovnictví, aby se pracovníkům v terénu pracovalo dobře a opatrovnictví sloužilo zejména opatrovaným osobám.

C.

Přístup ke službám a institucím

XIII.

Přístupnost vs. přiměřená opatření pro lidi s postižením

Mgr. Veronika Bazalová*

V roce 2009 Česká republika ratifikovala Úmluvu OSN o právech osob se zdravotním postižením¹ (dále též „Úmluva“ nebo „CRPD“). Tím se posílila povinnost státu zajistit přístupnost a přiměřená opatření pro lidi s postižením. Neznamená to, že by před přijetím Úmluvy tyto povinnosti v České republice neexistovaly. Díky CRPD se však staly viditelnějšími. Z hlediska výsledku může být pro adresáty těchto povinností i jejich příjemce nesrozumitelné, jaký je v těchto institutech rozdíl, kdy dochází k jejich aktivaci a jaké mohou mít dopady v praxi. Cílem tohoto příspěvku je přispět k lepšímu porozumění obou konceptů.

1. ÚVOD

Obecně mají jak přístupnost, tak přiměřená opatření za cíl pomoci lidem s postižením naplnit jejich práva. Přístupnost lze chápat jako povinnost zajišťovat bezbariérové prostředí, zboží nebo služby s důrazem na univerzální design (možnost uživat věc bez speciálních úprav pro co nejsírší množství uživatelů). Naproti tomu přiměřená opatření představují speciální úpravy pro konkrétního člověka s postižením. Zajištění přístupnosti je tak širší koncept než zajištění přiměřených opatření.

Česká právní úprava přístupnosti a přiměřených opatření má několik zdrojů. Nalezneme ji v národních zákonech a vyhláškách, v evropských i mezinárodních předpisech. Následující text se člení do částí popisujících jednotlivé zdroje právní úpravy přístupnosti a přiměřených opatření. První část se věnuje těmto konceptům na úrovni CRPD. Úmluva totiž oba instituty zná

* Kancelář veřejného ochránce práv, Brno. Příspěvek vyjadřuje osobní názor autorky, nikoliv názor Kanceláře nebo veřejného ochránce práv. Text vychází z autorčina textu pro Equinet (Evropskou síť orgánů pro rovné zacházení) do publikace „Discussion paper on reasonable accommodation for persons with disabilities“, která je dostupná z: <https://equineteurope.org/publications/reasonable-accommodation-for-persons-with-disabilities/>

¹ Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením č. 10/2010 Sb. m. s.

a Výbor pro práva osob se zdravotním postižením (dále též „Výbor“ nebo „Výbor CRPD“) se ve svých komentářích oběma věnuje. Úmluva tak poskytuje nejvíce vodítek pro aplikaci obou institutů v praxi. Následují části o přístupnosti a přiměřených opatřeních na úrovni práva EU a Rady Evropy. Analýzu právní úpravy uzavírá část o národních právních předpisech.

2. PŘÍSTUPNOST A PŘIMĚŘENÁ OPATŘENÍ PODLE CRPD

2.1 Text Úmluvy

Přístupnost je obecným principem Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.² Smluvní státy přijímají opatření k zajištění přístupu lidí s postižením k hmotným životním podmínkám, dopravě, informacím, komunikaci a dalším zařízením a službám poskytovaným veřejnosti.³ Stát má vypracovat minimální standard pro zajištění přístupnosti a kontrolovat jeho naplnění. Zároveň by měl zajistit, aby byl dodržovaný nejen veřejnými institucemi, ale i soukromými subjekty, jejichž služby jsou dostupné veřejnosti.

Úmluva definuje přiměřené opatření (v oficiálním českém překladu „přiměřená úprava“⁴) jako nezbytnou úpravu s cílem zaručit lidem s postižením užívání jejich práv, která ale zároveň není nepřiměřeně zatěžující.⁵ Povinnost přijmout přiměřené opatření Úmluva stanovuje v rámci práva na rovnost a nediskriminaci. Stát má povinnost udělat vše pro zajištění přiměřených opatření.⁶ Zároveň odepření přijmout přiměřené opatření představuje diskriminaci.⁷

² Ustanovení čl. 3 CRPD: „Úmluva je založena na následujících zásadách: ... f) přístupnost...“ V odborných kruzích se nicméně diskutuje o tom, zda je přístupnost pouze právní princip, nebo i samostatně stojící právo, blíže viz BRODERICK, A. *Of rights and obligations: the birth of accessibility*. The International Journal of Human Rights, Vol. 24, No. 4, s. 393–413.

³ Ustanovení čl. 9 CRPD.

⁴ Blíže viz: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-CJ.pdf. Autorka však bude i v této kapitole označovat přiměřené úpravy jako přiměřená opatření, jelikož toto označení je konzistentní se zbytkem českého právního řádu (viz část Přístupnost a přiměřená opatření v národních právních předpisech).

⁵ Ustanovení čl. 2 CRPD: „Pro účely této úmluvy: ... ‚přiměřená úprava‘ znamená nezbytné a odpovídající změny a úpravy, které nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení, a které jsou prováděny, pokud to konkrétní případ vyžaduje, s cílem zaručit osobám se zdravotním postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními...“

⁶ Ustanovení čl. 5 odst. 3 CRPD: „S cílem podpořit rovnoprávnost a odstranit diskriminaci, státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, přijmou veškerá příslušná opatření pro zajištění poskytování přiměřené úpravy.“

⁷ Ustanovení čl. 2 CRPD: „Pro účely této úmluvy: ... diskriminace na základě zdravotního postižení znamená jakékoli činění rozdílu, vyloučení nebo omezení provedeného na základě

2.2 Komentáře Výboru pro práva osob se zdravotním postižením

Výbor pro práva osob se zdravotním postižením vydal komentáře k přístupnosti (Obecný komentář č. 2⁸) i k rovnosti a zákazu diskriminace (Obecný komentář č. 6⁹), ve kterém se pojednává o přiměřených opatřeních. Komentáře slouží jako návod pro právní výklad CRPD.

Oba komentáře popisují i vzájemný vztah mezi přístupností a přiměřenými opatřeními. Komentář k přístupnosti z roku 2014 hovoří o tom, že se požadavek na přístupnost váže k celým skupinám lidí s postižením, kdežto přiměřená opatření jsou navázaná na konkrétní osoby.¹⁰ Povinnost zajistit přístupnost je *ex ante* povinnost, která vzniká ještě předtím, než povinný subjekt dostane nějakou konkrétní žádost ke vstupu do objektu nebo k využití služby. Podle komentáře je tato povinnost bezpodmínečná. To znamená, že nedodržování standardu přístupnosti nelze ospravedlnit úspornými opatřeními státu nebo nepřiměřeným zatížením. Od smluvního státu se očekává postupné zlepšování přístupnosti. Neznamená to tedy, že by okamžikem ratifikace CRPD musely být všechny budovy či služby v ČR bezbariérové.

Na druhou stranu povinnost zajistit přiměřená opatření je podle Obecného komentáře č. 2 povinnost vznikající *ex nunc*, tedy když ji člověk s postižením potřebuje. Využití přiměřeného opatření lze typicky očekávat v situaci, kdy budova či služba splňuje minimální standard přístupnosti, ale potřeby konkrétního člověka s postižením jsou natolik specifické, že k realizaci jeho práv bude nutné přijmout i individualizované přiměřené opatření. Pro lepší představu lze uvést příklad částečně bezbariérové budovy s nájezdovou rampou u vchodu, která má ovšem takový sklon, že člověk pohybující se na běžném vozíku po ní bez asistence nevyjede. Takový člověk může mít nárok na přiměřené opatření v podobě schodišťové plošiny, umožnění vstupu jinou bezbariérovou cestou nebo osobní asistenci.

zdravotního postižení, jehož cílem nebo důsledkem je narušit nebo zrušit uznání, užívání nebo uplatnění, na rovnoprávném základě s ostatními, všech lidských práv a základních svobod v politické, hospodářské, sociální, kulturní, občanské nebo jiné oblasti. Zahrnuje všechny formy diskriminace, včetně odopření přiměřené úpravy..."

⁸ Obecný komentář Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením č. 2. [online]. 2014. Dostupné z: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G14_03313.pdf?OpenElement

⁹ Obecný komentář Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením č. 6. [online]. 2018. Dostupné z: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqkhKb7yhhsnbHatvuFkZ%2bt93Y3D%2baa2qtJucAYDOCLUtyUf%2brf1oZckKbzS%2bBsQ%2bHx1IyvGh6ORVZnM4LEiy7ws5V4MM8VC4khDIZJSuxotVqfuLsdtPv>

¹⁰ Obecný komentář Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením č. 2, body 25–26.

Komentář Výboru k rovnosti a nediskriminaci z roku 2018 hovoří podobně.¹¹ Přiměřená opatření a přístupnost jsou podle něj dva odlišné koncepty práva na rovnost. Přístupnost se vztahuje ke skupinám, zajišťuje se sice průběžně, ale zato bezpodmínečně. Je to proaktivní, systematická povinnost. Na druhou stranu přiměřená opatření jsou individualizovaná, aktivují se až v okamžiku, kdy člověk s postižením chce službu využít, a nesmějí být nepřiměřeně zatěžující pro povinný subjekt. Přiměřené opatření je obvykle výsledkem dialogu a vyjednávání ohledně jeho konkrétní podoby mezi subjektem, který má povinnost opatření přjmout, a člověkem s postižením. Přiměřené opatření většinou slouží konkrétnímu člověku, v jehož prospěch se přijalo (neprospívá nutně neurčité skupině lidí s postižením). Vzhledem k tomu, že se přístupnost zajišťuje postupně, v mezidobí mohou lidé s postižením využít právě přiměřených opatření.

2.3 Rozhodovací činnost Výboru pro práva osob se zdravotním postižením

Výbor kromě komentářů vydává i rozhodnutí (v originále tzv. *views*) ke konkrétním případům, ve kterých formuluje návrhy a doporučení, jak řešit konkrétní situaci.¹² Některé případy se týkaly zajištění přístupnosti a přiměřených opatření. Výbor v nich pojmenovává oba tyto právní instituty, ale nikdy natolik přehledně, jako to dělá v komentářích.

V roce 2013 Výbor posuzoval případ *Szilvia Nyusti a Péter Takács proti Maďarsku*, který se týkal bankomatů nepřístupných pro lidi se zrakovým postižením.¹³ Stěžovatelé nejdříve požádali banku o přijetí přiměřeného opatření. Nebyli však úspěšní. Věc se tak řešila před maďarskými soudy, kde stěžovatelé ale upozorňovali na celkovou nepřístupnost bankomatů dané banky. Výbor se tak ve svém rozhodnutí nezabýval otázkou přijetí přiměřeného opatření, ale posuzoval případ optikou přístupnosti dle čl. 9 CRPD. Výbor dospěl k závěru, že Maďarsko tento článek porušilo a státu doporučil, aby nedostatky napravilo a přijalo minimální standardy k zajištění přístupnosti bankovních služeb poskytovaných soukromými finančními institucemi.

¹¹ Obecný komentář Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením č. 6, body 24 a 41–42.

¹² Pravomoc na základě opčního protokolu k Úmluvě. Česká republika opční protokol podepsala v roce 2007 spolu se CRPD. Na rozdíl od Úmluvy jej ale zatím neratifikovala. Lidé s postižením v ČR se tak na Výbor se svými individuálními případy obracet nemohou.

¹³ Rozhodnutí Výboru ze dne 21. 6. 2013 ve věci *Szilvia Nyusti a Péter Takács proti Maďarsku*, stížnost č. 1/2010.

O dva roky později se Výbor zabýval případem *F. proti Rakousku*.¹⁴ Stěžovatel má zrakové postižení a namítl, že společnost vlastněná městem a zajišťující městskou hromadnou dopravu opomněla při stavbě nových tramvajových zastávek vybudovat digitální audio systém, který funguje na stávajících zastávkách. Stěžovatel namítl porušení čl. 5 CRPD (diskriminace) a čl. 9 CRPD (přístupnost). Výbor se ve svém rozhodnutí opřel o své komentáře a připomněl, že přístupnost je bezpodmínečná *ex ante* povinnost, která se vztahuje k celým skupinám. Oproti tomu přiměřené opatření je podmíněná *ex nunc* povinnost, která se váže ke konkrétnímu člověku. Výbor věc uzavřel s tím, že došlo k porušení zákazu diskriminace (obecně, nikoliv v podobě nepřijetí přiměřeného opatření) a nebyl dodržen požadavek na přístupnost. Odůvodnil to tím, že jiné úpravy než digitální audio systém (Rakousko například argumentovalo existencí dopravních aplikací pro mobilní telefony) by stěžovateli neposkytl okamžité informace (běžně dostupné vizuálně) na rovnoprávném základě s ostatními.

V roce 2016 se Výbor zabýval případem *Michael Lockrey proti Austrálii*.¹⁵ Stěžovatel měl zasednout v porotě soudního řízení. Jelikož je neslyšící, požádal o stenozáznam veškeré formální komunikace prováděný v reálném čase. Stenozáznam mu však poskytnut nebyl a jeho účast v porotě byla zrušena. Stěžovatel namítl porušení čl. 5 CRPD (diskriminace) a čl. 9 CRPD (přístupnost). Výbor konstatoval, že Austrálie stěžovatele diskriminovala, když se dostatečně nezabývala tím, zda by opatření v podobě stenozáznamu bylo nepřiměřeně zatěžující. Dále Výbor uzavřel, že Austrálie porušila i čl. 9 CRPD (přístupnost), když stěžovateli nezajistila právo na nezávislý život a plnou účast na všech aspektech života. Je zajímavé, že Výbor konstatoval porušení čl. 9 CRPD jak samostatně, tak ve spojení s čl. 5 odst. 3 CRPD (přiměřené opatření). Ke stejnemu závěru Výbor dospěl i v případě účasti v porotě a tlumočení do australského znakového jazyka.¹⁶ K Výboru se dostal ještě třetí případ (účast v porotě a australský znakový jazyk), kde ale stěžovatelka nenamítala porušení čl. 9 Úmluvy. Závěry Výboru se tak v tomto případě týkají pouze nepřijetí přiměřeného opatření.¹⁷

Poslední případ, který pojednává jak o přípustnosti, tak o přiměřených opatřeních, je *Fiona Given proti Austrálii* z roku 2018.¹⁸ Stěžovatelka má

¹⁴ Rozhodnutí Výboru ze dne 21. 9. 2015 ve věci *F. proti Rakousku*, stížnost č. 21/2014.

¹⁵ Rozhodnutí Výboru ze dne 30. 5. 2016 ve věci *Michael Lockrey proti Austrálii*, stížnost č. 13/2013.

¹⁶ Rozhodnutí Výboru ze dne 25. 5. 2018 ve věci *Gemma Beasley proti Austrálii*, stížnost č. 11/2013.

¹⁷ Rozhodnutí Výboru ze dne 20. 12. 2018 ve věci *J. H. proti Austrálii*, stížnost č. 35/2016.

¹⁸ Rozhodnutí Výboru ze dne 29. 3. 2018 ve věci *Fiona Given proti Austrálii*, stížnost č. 19/2014.

mozkovou obrnu, omezenou svalovou kontrolou a k pohybu používá elektrický vozík. V době voleb chtěla odevzdat svůj hlas ve volební místnosti bez toho, aby bylo porušeno pravidlo tajné volby. Nemohla ale volební lístek upravit a vhodit do urny bez osobní asistence. Aby zůstaly její volební preference utažené, potřebovala použít elektronický volební systém. Ten byl ale dostupný pouze voličům se zrakovým postižením. Stežovatelka namítala porušení čl. 29 (účast na politickém životě), čl. 5 odst. 3 CRPD (přiměřené opatření) a čl. 9 CRPD (přístupnost). Výbor v rozhodnutí připomněl rozdíl mezi přiměřeným opatřením (individuální, *ex post*) a přístupností (skupinová, *ex ante*). Argumentoval tím, že Austrálie nedoložila důkazy o tom, že by poskytnutí elektronického volebního systému (který se navíc již v zemi používal) představovalo nepřiměřené zatížení. Výbor případ uzavřel s tím, že došlo k porušení práva na politický život samostatně a ve spojení s čl. 5 odst. 3 CRPD (přiměřené opatření) a čl. 9 CRPD (přístupnost).

Z předložených případů je patrné, že rozhodovací praxe Výboru k přístupnosti a přiměřeným opatřením se teprve utváří. Zdá se, že Výbor se do značné míry řídí samotnými stížnostmi. Pokud stežovatel namítá nepřijetí přiměřených opatření a zároveň porušení přístupnosti, Výbor případ posuzuje optikou obou těchto konceptů a ve svých zdůvodněních odkazuje na rozdíly mezi nimi. Naopak pokud stežovatel namítá pouze jeden z nich, Výbor se omezí pouze na něj. A to i přesto, že v obdobném případě Výbor konstatoval jak porušení přístupnosti, tak nepřijetí přiměřených opatření (viz australské případy k účasti v porotě).

Ve vztahu k zajištění přístupnosti lze očekávat, že v praxi budou mezi smluvními státy rozdíly v požadovaném minimálním standardu (např. bohatší státy budou mít standardy vyšší než chudší státy). Podobně mohou vznikat nejasnosti i ohledně postupného zajišťování přístupnosti (jak pomalé nebo rychlé by ono zajišťování mělo být). Je zajímavé, že tyto otázky nevzešly z žádného z výše analyzovaných případů.

3. PŘÍSTUPNOST A PŘIMĚŘENÁ OPATŘENÍ PODLE PRÁVA EU

Evropská unie podepsala CRPD, a je tak smluvní stranou Úmluvy. Přístup EU k přístupnosti a přiměřeným opatřením by tak měl být podobný jako přístup Výboru pro osoby se zdravotním postižením. Oba pojmy EU navíc používá ve svých vlastních právních předpisech.

Přiměřená opatření se v předpisech EU vztahují pouze na oblast práce a zaměstnání. V rámcové směrnici se definují jako opatření (v oficiálním překladu „přiměřená usporádání“), aby člověk s postižením mohl pracovat,

pokud pro zaměstnivatele nepředstavuje neúměrné břemeno.¹⁹ Konstrukce tohoto právního institutu v právu EU tak je shodná s definicí v CRPD. Nicméně na rozdíl od Úmluvy rámcová směrnice výslově neuvádí, že nepřijetí přiměřeného opatření představuje diskriminaci.²⁰

O potřebě zajistit přístupnost hovoří Evropská strategie pro pomoc osobám se zdravotním postižením 2010–2020.²¹ A klíčovým principem by přístupnost měla být i v připravované strategii na roky 2020 až 2030.²² Evropská komise vytvořila standardy přístupnosti.²³ Hlavním právním předpisem je v tomto směrnice o přístupnosti,²⁴ která má za cíl usnadnit fungování vnitřního trhu tím, že sjednotí národní pravidla pro přístupnost výrobků a služeb. Je ale zajímavé, že na rozdíl od CRPD jsou tyto požadavky přístupnosti podmíněné – nesmějí představovat nepřiměřenou zátěž pro dotčené hospodářské subjekty.²⁵ Ve vztahu k přiměřeným opatřením směrnice výslově uvádí, že splnění standardů přístupnosti nevylučuje povinnost přijmout přiměřené opatření, pokud to předpokládá právo EU nebo národní právní předpisy.²⁶

V rámci ochrany před diskriminací Evropská unie dále pracuje na přijetí tzv. horizontální směrnice. Ta by měla zakázat diskriminaci i mimo oblast práce a zaměstnání (tedy v oblasti zdravotní péče, vzdělávání, bydlení, zboží

¹⁹ Ustanovení čl. 5 směrnice Rady 2000/78/ES: „Za účelem zaručení dodržování zásady rovného zacházení ve vztahu ke zdravotně postiženým osobám se těmto osobám poskytuje přiměřené uspořádání. To znamená, že pokud to konkrétní případ vyžaduje, musí zaměstnavatel přijmout vhodná opatření, která dané zdravotně postižené osobě umožní přístup k zaměstnání, jeho výkonu nebo postupu v zaměstnání nebo absolvování odborného vzdělávání, pokud tato opatření pro zaměstnivatele neznamenají neúměrné břemeno. Toto břemeno není neúměrné, je-li dostatečně vyváženo opatřeními existujícími v rámci politiky dotyčného členského státu v oblasti zdravotního postižení.“

²⁰ European Commission, WADDINGTON, L. and BRODERICK, A. *Combating disability discrimination and realising equality – A comparison of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and EU equality and non-discrimination law*. 2018. s. 70–71. [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/combatting_disability_discrimination.pdf

²¹ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, KOM(2010) 636 v konečném znění. *Evropská strategie pro pomoc osobám se zdravotním postižením 2010–2020: Obnovený závazek pro bezbariérovou Evropu*. [online]. 2010. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0636&from=en>

²² Evropský parlament. *Návrh předložený na základě prohlášení Komise v souladu s čl. 132 odst. 2 jednacího řádu o strategii EU pro pomoc osobám se zdravotním postižením na období po roce 2020 [2019/2975(RSP)]*. B9-0123/2020, 2. března 2020, odst. 5 ve spojení s odst. 7–9.

²³ Přehled aktivit v oblasti standardizace je dostupný na webu Evropské komise: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1485&langId=en>

²⁴ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/882 ze dne 17. dubna 2019 o požadavcích na přístupnost u výrobků a služeb. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0882&from=CS>

²⁵ Ustanovení čl. 14 směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/882.

²⁶ Bod 50 odůvodnění směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/882.

a služeb) pro chráněné důvody náboženství, zdravotní postižení, věk a sexuální orientace.²⁷ A v návrhu této směrnice se již výslovně hovoří nejen o přiměřených opatřeních, ale i o přístupnosti. Navrhuje se, aby lidé s postižením měli zajištěný účinný přístup k sociální ochraně, zdravotní péči, ke zboží a službám a bydlení.²⁸ A to s podmínkou, že zajištění přístupu nebude představovat neúměrné břemeno nebo vyžadovat zásadní změnu produktu či služby. Rámcová směrnice podobná pravidla ohledně přístupnosti neobsahuje.

Je patrné, že se přístupnost podle CRPD a práva EU odlišují. Úmluva přístupnost považuje za bezpodmínečnou povinnost, kterou mají státy postupně naplňovat. Kdežto podle práva EU je nutné pravidla přístupnosti dodržovat pouze pokud nepředstavují nepřiměřenou zátěž. Bude zajímavé sledovat, jak se s touto odlišností popasuje Soudní dvůr Evropské unie, až bude muset rozhodovat případ na toto téma.

4. PŘÍSTUPNOST A PŘIMĚŘENÁ OPATŘENÍ NA ÚROVNI RADY EVROPY

Evropská úmluva²⁹ výslovně o povinnosti přijmout přiměřené opatření nebo zajistit přístupnost nehovoří. Nicméně Rada Evropy a Evropský soud pro lidská práva (ESLP) s těmito koncepty pracují.

Rada Evropy prosazuje, chrání a kontroluje dodržování lidských práv v Evropě. Při své činnosti se řídí svou strategií k právům lidí s postižením pro roky 2017 až 2023.³⁰ Jedním ze základních principů strategie je univerzální design a přijímání přiměřených opatření, prioritou je pak přístupnost. S odrazem na CRPD strategie konstatuje, že je nezbytné zajistit obecnou přístupnost pro skupiny lidí s postižením. A další individuální překážky se mohou překonat přiměřenými opatřeními, která se přizpůsobí na míru konkrétnímu člověku s postižením. Podle strategie může jak odmítnutí přiměřených

²⁷ Návrh směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci. KOM(2008) 426 v konečném znění. 2008/0140 (CNS). [online]. 2008. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008PC0426&from=CS>

²⁸ Ustanovení čl. 4 návrhu horizontální směrnice: „Osobám se zdravotním postižením se v předstihu poskytne účinný přístup k sociální ochraně, zdravotní péči a přístup ke zboží a službám, včetně bydlení, které jsou dostupné veřejnosti. Tato povinnost je omezena v tom smyslu, že pokud by představovala neúměrné břemeno nebo vyžadovala zásadní změny produktu nebo služby, nemusí být splněna.“

²⁹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

³⁰ Rada Evropy, *Human rights: a reality for all, Council of Europe Disability Strategy 2017–2023*, 2017. [online]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806fc7d4>

opatření, tak odmítnutí přístupu představovat diskriminaci.³¹ Tento přístup se odráží i v dalších dokumentech Rady Evropy³² a odpovídá pojetí příměřených opatření a přístupnosti podle CRPD.

Evropský soud pro lidská práva se ve svých rozhodnutích opakovaně zabýval právy lidí s postižením.³³ Soud považuje nepřijetí příměřených opatření za diskriminaci podle čl. 14 Evropské úmluvy.³⁴ K rozdílu mezi přiměřeným opatřením a přístupností přistupuje soud podobně jako Výbor pro práva osob se zdravotním postižením, v kontextu vzdělávání konkrétně řekl: „[Z]a absence přístupnosti fyzického prostředí před integrací dětí s postižením do běžných škol, úřady mají povinnost poskytnout příměřené opatření, jakmile je o něj požádáno ... Ale tato povinnost nesmí pro úřady představovat nepříměřené nebo přílišné zatížení ... Tyto úpravy mohou být dočasným řešením pro jednotlivce, pokud chybí přístupnost.“³⁵

Judikatury ESLP k otázkám přístupnosti je málo. V jednom (dokonce českém) případě stěžovatelé namítali porušení čl. 8 Evropské úmluvy (právo na respektování soukromého a rodinného života), jelikož veřejné budovy ve městě, kde bydleli, nebyly přístupné.³⁶ V jiném případě se stěžovatel s fyzickým postižením nedostal do budovy soudu, a tak namítal porušení čl. 6 Evropské úmluvy (právo na spravedlivý proces).³⁷ Soud ale oba případy označil za nepřípustné a věcně se jimi nezabýval. V posledním případu ESLP posuzoval situaci stěžovatele s postižením v zařízení pro zajištění cizinců, kde mimo jiné neměl přístup na toaletu bez pomoci zaměstnanců zařízení.³⁸ Soud věc uzavřel s tím, že došlo k porušení čl. 3 Evropské úmluvy (zákaz mučení).

³¹ Tamtéž, bod 36.

³² Např. Rada Evropy, LAWSON, A. *Accessibility of information, technologies and communication for persons with disabilities: Contribution to the Council of Europe Strategy on the Rights of Persons with Disabilities*. 2017, s. 16–18 [online]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/090000168072b420>; Rada Evropy, WADDINGTON, L. and BRODERICK, A. *Promoting equality and non-discrimination for persons with disabilities*. 2017, s. 13–14 [online]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/0900001680707376>

³³ Evropský soud pro lidská práva. Factsheet – *Persons with disabilities and the ECHR, Persons with disabilities and the European Convention on Human Rights*. [online]. 2020. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Disabled_ENG.pdf

³⁴ Rozsudek ESLP ve věci Çam *v. Turkey* ze dne 23. února 2016, stížnost č. 51500/08, čl. 65–67.

³⁵ Rozsudek ESLP ve věci Stoian *v. Romania* ze dne 25. června 2019, stížnost č. 289/14, čl. 102–103. V originále: „[I]n the absence of accessibility of the physical environment prior to the integration of children with a disability in mainstream schools, the authorities have an obligation to provide reasonable accommodation from the moment it is requested [...] However, this obligation may not impose a disproportionate or undue burden on the authorities [...] These adjustments can serve as a temporary solution for an individual when accessibility is lacking.“

³⁶ Rozsudek ESLP ve věci Zehnalova and Zehnal *v. the Czech Republic* ze dne 14. května 2002, stížnost č. 38621/97.

³⁷ Rozsudek ESLP ve věci Farcaş *v. Romania* ze dne 14. září 2010, stížnost č. 32596/04.

³⁸ Rozsudek ESLP ve věci Asalya *v. Turkey* ze dne 15. dubna 2014, stížnost č. 43875/09.

Speciální pozornost si zaslouží případ *Enver Şahin proti Turecku* z roku 2018.³⁹ V něm šlo o přístup paraplegika k vysokoškolskému vzdělávání. Soud konstatoval porušení zákazu diskriminace a práva na vzdělání, protože odpovídající úřady studentovi nezajistily přiměřené opatření. Zajímavé je ale v této věci odlišné stanovisko soudce Lemmense. Ten má za to, že se soud měl zabývat i otázkou přístupnosti, která podle něj není součástí zákazu diskriminace, ale samotného práva na vzdělání.⁴⁰ Ve svém stanovisku připomíná pohled Výboru pro práva osob se zdravotním postižením na přístupnost a přiměřená opatření a následně uvádí, že přístup Evropské úmluvy by měl být odlišný:

„Je docela možné, že ne každý postoj Výboru pro práva osob se zdravotním postižením k [CRPD] lze aplikovat na [Evropskou úmluvu]. Například si nemyslím, že naše Úmluva by se mohla vykládat tak, že ukládá nějakou ‚bezpodmínečnou‘ povinnost zajistit přístupnost bez toho, aby se posuzovala spravedlivá rovnováha mezi individuálními právy a obecnými zájmy charakterizující Úmluvu jako celek. [CRPD] v této záležitosti rozšiřuje povinnosti, které státy přijímají, když se stanou smluvní stranou [Evropské úmluvy].“⁴¹

Z těchto úvah se zdá, že ESLP by mohl být v budoucnu mírnější při hodnocení povinnosti státu zajistit přístupnost pro lidi s postižením, než je Výbor CRPD. Nicméně jde pouze o odlišné stanovisko jednoho soudce, které teprve čeká na případné potvrzení ESLP. Z dosavadní rozhodovací praxe se zdá, že ESLP vnímá přístupnost jako obecný *ex ante* princip, který není závislý na žádosti konkrétního člověka, kdežto přiměřené opatření je *ex post* podmíněná úprava na základě žádosti člověka s postižením.

5. PŘÍSTUPNOST A PŘIMĚŘENÁ OPATŘENÍ V NÁRODNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

Přístupnost nemá v národních právních předpisech svou definici. Obecné vymezení je dostupné v Národním plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025:

„Pojem přístupnost se prolíná téměř všemi oblastmi života osob se zdravotním postižením. Je možné ho definovat jako míru dostupnosti, v níž je produkt,

³⁹ Rozsudek ESLP ve věci *Enver Şahin v. Turkey* ze dne 2. července 2018, stížnost č. 23065/12.

⁴⁰ Bod 6 odlišného stanoviska: „Access to educational institutions existing at any given time is an integral part of the right set forth in the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 [...] The right of access to education imposes an obligation on States to ensure that the buildings in which classes are given are accessible to all, therefore including persons with disabilities.“

⁴¹ Bod 4 odlišného stanoviska.

*zařízení, služba nebo prostředí dostupné co největšímu počtu lidí. Obecně lze tedy přístupnost považovat za schopnost daného zboží, služby či prostředí zajistit přístup všem lidem bez rozdílu. Pro zajištění rovného přístupu je proto nezbytné, aby bylo podporováno zajištění co nejvyšší možné míry přístupnosti ve všech oblastech.*⁴²

Některé aspekty přístupnosti fyzického prostředí pak upravuje tzv. bezbariérová vyhláška.⁴³ Vyhláška upravuje technické požadavky na stavby tak, aby je mohli využívat lidé s pohybovým, zrakovým, sluchovým či mentálním postižením (dále se požadavky vztahují i na lidi pokročilého věku, těhotné ženy, lidi doprovázející dítě v kočárku nebo dítě do tří let). Vyhláškou se tak na nové stavby po roce 2009 kladou standardy přístupnosti. V oblasti moderních technologií požadavky na přístupnost zase stanovuje zákon o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací.⁴⁴ Pomocí těchto předpisů se implementují některé směrnice EU k přístupnosti.⁴⁵

Na rezervy v přístupnosti Českou republiku upozornil i Výbor CRPD.⁴⁶ Podle něj existují nedostatky v dodržování bezbariérové vyhlášky. Výbor proto vyzývá ČR k posílení kontroly dodržování standardu přístupnosti tím, že určí orgán, který bude mít kontrolu na starosti, proškolí na téma přístupnosti úředníky, zapojí lidi s postižením do provádění kontrol a pokutuje ty, kteří standardy přístupnosti nedodržují. Zároveň podle Výboru lidé neslyšící, nevidomí a s mentálním postižením i nadále čelí překážkám v přístupu do věřejných budov, kde chybí tlumočení do znakového jazyka, značení v Braillově písmu a možnost využití augmentativní a alternativní komunikace.

Přiměřená opatření jsou na národní úrovni upravena v antidiskriminačním zákoně.⁴⁷ Podle něj jde o nepřímou diskriminaci, pokud zaměstnavatel

⁴² Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025, s. 12 [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vvozp/dokumenty/Narodni-plan-2021-2025.pdf>

⁴³ Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.

⁴⁴ Zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Viz ustanovení § 1 odst. 2 bezbariérové vyhlášky a § 1 odst. 1 zákona o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací.

⁴⁶ Závěrečná doporučení Výboru OSN o právech osob se zdravotním postižením k úvodní zprávě České republiky. CRPD/C/CZE/CO/1. [online]. 2015. Dostupné z: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhspztG4Xu%2fHsX6HwedSMgeQqyXsBGn6EQuTf4J0uTxoU9cjcDq9a7%2btyVrui2k3vyvEBNR1%2fW75IX8MrwwyMPVx7K0TdyPGWuroA0j1dsDVkX, čl. 17–19.>

⁴⁷ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 58. ISSN 1211-1244.

nebo poskytovatel služby určené veřejnosti nepřijme přiměřené opatření, aby člověk s postižením měl přístup k zaměstnání či službě.⁴⁸ O diskriminaci se však nejedná, pokud by přijetí přiměřeného opatření bylo nepřiměřeně zatěžující. Při posuzování nepřiměřeného zatížení se zohledňuje míra užitku pro člověka s postižením, finanční únosnost opatření, dostupnost finanční nebo jiné pomoci k realizaci opatření a existence alternativních opatření, která by mohla mít podobný efekt.⁴⁹

Popis vzájemného vztahu mezi oběma instituty na národní úrovni chybí. Zdá se, že v právní praxi ale k jejich výrazné kolizi nedochází. Autorce nejsou známa žádná soudní rozhodnutí, která by se rozdílem mezi přístupností a přiměřeným opatřením zabývala. Oběma instituty se ve vzájemném vztahu alespoň okrajově zabýval veřejný ochránce práv v kontextu vlakové přepravy.⁵⁰ Samostatně se těmito instituty ochránce zabývá opakovaně. K přijímání přiměřeného opatření jsou dostupné závěry v oblasti práce a zaměstnání⁵¹, vyhrazeného parkování⁵², bydlení⁵³, vzdělávání⁵⁴, školního stravování⁵⁵ nebo

⁴⁸ Ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona: „Nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního postižení se rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby měla osoba se zdravotním postižením přístup k určitému zaměstnání, k výkonu pracovní činnosti nebo funkčnímu nebo jinému postupu v zaměstnání, aby mohla využít pracovního poradenství, nebo se zúčastnit jiného odborného vzdělávání, nebo aby mohla využít služeb určených veřejnosti, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.“

⁴⁹ Ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona: „Při rozhodování o tom, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení, je třeba vzít v úvahu a) míru užitku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření, b) finanční únosnost opatření pro fyzickou nebo právnickou osobu, která je má realizovat, c) dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci opatření a d) způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.“

⁵⁰ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 3. září 2019, sp. zn. 4015/2019/VOP/KS, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7702>

⁵¹ Např. zpráva veřejného ochránce práv ve věci duševního onemocnění a neprodloužení pracovní smlouvy ze dne 3. června 2020, sp. zn. 566/2020/VOP/BKU, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8270> nebo zpráva veřejného ochránce práv ve věci převedení do jiné organizační složky zaměstnavatele ze dne 21. ledna 2019, sp. zn. 7571/2017/VOP/MŠD, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6674>

⁵² Např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 28. března 2018, sp. zn. 1370/2017/VOP/KS, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5926>

⁵³ Např. zpráva veřejného ochránce práv ve věci dálkového otevřívání dveří ze dne 14. dubna 2020, sp. zn. 3737/2019/VOP/DST, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8008>; nebo zpráva veřejného ochránce práv ve věci videotelefonu ze dne 24. června 2016, sp. zn. 2587/2015/VOP/EN, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4180>

⁵⁴ Např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 3. června 2020, sp. zn. 5493/2019/VOP/LK, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8122>

⁵⁵ Např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. listopadu 2017, sp. zn. 5679/2016/VOP/IP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5654>

sociálních služeb⁵⁶. Ve vztahu k přístupnosti ochránce provedl výzkum v oblasti vlakové přepravy⁵⁷ nebo posuzoval podmínky dotačního programu na bezbariérové bydlení⁵⁸.

6. ZÁVĚR

Z analýzy právní úpravy lze uzavřít, že rozdíl mezi požadavkem na přístupnost a přijetím přiměřeného opatření je především v tom, kdy tyto povinnosti vznikají, komu prospívají a zda z nich existují výjimky. Povinnost přijmout přiměřené opatření vzniká až poté, co člověk s postižením chce službu či prostředí využít, prospěch z opatření má zpravidla pouze tato osoba a při přijímání se poměřuje (ne)přiměřenost zatížení povinného subjektu.

Přístupnost by naopak měla být zajištěna ještě předtím, než službu, zboží nebo prostředí bude chtít člověk s postižením využít. Ze zajištění přístupnosti má prospěch neurčitý okruh lidí (s postižením i bez). Podle CRPD by státy měly postupně zajistit přístupnost bez ohledu na náklady nebo zatížení povinného subjektu. Tako kategoricky ale přístupnost pojímá pouze CRPD. Na úrovni práva EU a Evropské úmluvy s ESLP nelze přijmout jasný závěr o tom, že by přístupnost byla zcela bezpodmínečná. Pro výklad národních právních předpisů by ale měla být určující zejména nedávno přijatá Úmluva o právech osob se zdravotním postižením jako mezinárodní smlouva, která se výslovně věnuje přístupnosti i přiměřeným opatřením.

Zdá se, že v praxi se přístupnost a přiměřená opatření vhodně doplňují. Česká republika zajišťuje minimální standard přístupnosti zejména pomocí bezbariérové vyhlášky. A v případech, ve kterých je takto zajištěná přístupnost nedostatečná, se mohou lidé s postižením domáhat přiměřeného opatření podle antidiskriminačního zákona.

⁵⁶ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 7. června 2019, sp. zn. 851/2018/VOP/JKV, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/6052>

⁵⁷ Výzkumná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 26. září 2019, sp. zn. 4/2019/OZP/JHA, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/7518>

⁵⁸ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. 6174/2016/VOP/KS, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/6830>

Podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením rehabilitací a povinným podílem

doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.*

1. ÚVOD

České pracovní právo zůstalo, až na výjimky, ušetřeno kvót pro zaměstnávání určitých skupin obyvatelstva. Nejvýznamnější výjimkou z obecného režimu jsou osoby se zdravotním postižením. Jde o výjimku, která platí desetiletí, přesto osoby se zdravotním postižením jsou kategorií uchazečů o zaměstnání, která je dlouhodobě zasažena velmi vysokou mírou nezaměstnanosti. Je proto více než namístě, jak ostatně potvrdila též judikatura, aby tyto osoby byly „přiměřeným způsobem zvýhodněny právě proto, aby jim byl „přístup k pracovnímu uplatnění“ v nezbytném rozsahu zajištěn tak, jako osobám zdravým“. ¹ U osob se zdravotním postižením by se skrze systém administrativní kvóty mělo jednat o vyvažování nevýhody na trhu práce, která neplyne ani tak ze zdravotní poruchy samotné, jako spíše z překážek stavěných (uměle) společností do cesty pracovnímu uplatnění těchto osob.² Kromě kvóty je

* Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

¹ Tak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. NSS č.j. 6 A 85/97-18. Dále např. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením. Úmluva byla přijata Valným shromážděním OSN 13. prosince 2006 a vstoupila v platnost 3. května 2008. Česká republika ji podepsala mezi prvními signatáři 30. března 2006 a ratifikovala 28. září 2009.

² Sociální model podnáje tvůrce sociální politiky k odstranění všech bariér tak, aby se postižený jedinec mohl naplně účastnit všech složek každodenního života. Místo zaměření na identifikaci postiženého se sociální model zaměřuje na situaci postiženého. Tzv. sociální model pojedání zdravotního postižení je spojován s DREDF Symposium on International Disability Law and Policy, srov. WADDINGTON, L., M DILLER, M. Tensions and Coherence in Disability Policy: The Uneasy Relationship Between Social Welfare and Civil Rights Models of Disability in American, European and International Employment Law. From Principles to Practice, DREDF Symposium on International Disability Law and Policy. Dále např. BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINSKÁ, K., KŮHN, Z., KŮHNOVÁ, E., WHELANOVÁ, M. Antidiskriminační zákon. 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 89; nebo

zaměstnanost osob se zdravotním postižením podpořena dalšími nástroji tzv. aktivní politiky zaměstnanosti.³

Zaměstnávání osob se zdravotním postižením není otázkou marginální. Ke konci ledna 2019 tvořily osoby se zdravotním postižením cca 15,9 % z celkového počtu uchazečů o zaměstnání a v absolutních číslech se jednalo o 38 843 osob v evidenci Úřadu práce ČR. Osoby s disabilitou jsou považovány za nejpočetnější menšinu ve světě. V České republice se jedná o cca 10 % populace. V rámci Evropy se očekává, že již v příštím roce až třetina obyvatel Evropy bude starší 60 let a tedy pocítí významnější zdravotní problémy. V rámci celosvětového měřítka tvoří osoby se zdravotními problémy přibližně 10 % světové populace, tedy asi 650 milionů osob.

K podpoře osob se zdravotním postižením je v souladu se závěry Ústavního soudu⁴ určena celá paleta nástrojů od daňových úlev, příspěvků⁵ a dotací přes sociální služby,⁶ zvýhodnění při zadávání veřejných zakázek⁷ až po podporu ze strany nevládních organizací zaměřujících se na tuto oblast života společnosti.⁸ V tomto článku bude pozornost věnována pouze vybraným klíčovým nástrojům podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením z hlediska nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Za tím účelem bude nejprve pojednáno o vymezení pojmu osoba se zdravotním postižením. Následně bude stručně představena situace na českém trhu a hlavní vybrané instituty administrativní podpory při zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jako je pracovní rehabilitace a tzv. povinný podíl. Opomenutý zůstanou příspěvek na

BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 5. vydání, 2013, s. 542 (autory kapitoly M. Bělina a J. Pichrt).

³ Úřad práce ČR sdělil, že v rámci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti podpořil v roce 2018 celkem 9 337 osob se zdravotním postižením (OZP). Na podporu jejich zaměstnanosti poskytl za 12 měsíců celkem 6,77 mld. Kč (v roce 2017–5,7 mld. Kč, za rok 2016 pak –5 mld. Kč). Počet podpořených OZP na chráněném trhu práce tak pak přesáhl 57 tisíc. Srov. <https://socialnipolitika.eu/2019/02/urad-prace-cr-dal-loni-na-uplatneni-9-tisic-zdra-votne-postizenych-68-mld-o-miliardu-vic-nez-v-roce-2017/> (cit. 8. 11. 2019).

⁴ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2003, sp. zn. II. ÚS 635/01.

⁵ Srov. např. zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, v platném znění.

⁶ Srov. ust. § 48 zákona o sociálních službách.

⁷ Srov. ust. § 38 zákona o veřejných zakázkách.

⁸ Srov. ust. § 484 občanského zákoníku. V České republice existovala před rokem 1989 jediná celorepubliková nevládní organizace Svař invalidů. Po roce 1989 vznikly téměř současně dvě sdružení – Sbor zástupců organizací zdravotně postižených a Sdružení zdravotně postižených v ČR. V rámci integračního procesu České republiky do EU a také pro zajištění hospodárnosti a přehlednosti byla zformována Národní rada zdravotně postižených České republiky, která v současné době zastřešuje více než 71 organizací, které vytvářejí šest komor zaměřených na konkrétní skupiny postižení (duševní, mentální, sluchové, tělesné, vnitřní a zrakové).

zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením, příspěvek na úhradu provozních nákladů vynaložených v souvislosti se zaměstnáváním osoby se zdravotním postižením, koncepce chráněného trhu práce a dohoda o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, jakož i příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce.

2. VYMEZENÍ CHRÁNĚNÉHO STATUSU

Při zaměstnávání osob se zdravotním postižením nejde tak ani o jejich zdravotní poruchu, ale o překážky, které mají povahu hmotnou (např. architektonickou), či se mohou vyskytovat v myšlení a postojích lidí a společnosti. Současně je nutno zdůraznit, že integrace v rámci pracovního trhu je u těchto osob jistou součástí léčebného procesu, neboť opětovné zapojení do práce či udržení pracovního kontaktu je důležité pro udržení psychické pohody a předcházení vzniku souvisejících nemocí.⁹ Dokladem jsou výzkumy, které prokazují, že např. osoby s postižením sluchu se integrují na pracovní trh velmi dobře ve srovnání s osobami s mentálním postižením, které jsou neúměrně obtížně integrovatelné.¹⁰

Právní úprava proto rozlišuje 4 kategorie osob se zdravotním postižením. Z historického hlediska je nutno zmínit, že pojem „občan se zdravotním postižením“ zavedl zákon o zaměstnanosti s účinností od 1. 10. 2004. Jak se uvádí v důvodové zprávě, byl do té doby platný pojem „občan se změněnou pracovní schopností“ překonán mimo jiné i z důvodu neslučitelnosti této terminologie s pojmy používanými v unijním právu.¹¹ Pokud se však jedná o snahu sejmout z těchto osob punc jinakosti, pak je nutno konstatovat, že se to pravděpodobně zákonodárci novým pojmem nepovedlo.

Osobami se zdravotním postižením jsou především fyzické osoby, které jsou uznány invalidními v prvním, druhém nebo třetím stupni. Za osoby se zdravotním postižením v prvním a druhém stupni se považují i fyzické

⁹ Obdobně KOLDINSKÁ, K. *Sociální právo*. 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2007, s. 96–98.

¹⁰ RYCHTÁŘ, K., SOKOLOVSKÝ, T. a kol. *Odborná studie Osoby se zdravotním postižením na trhu práce v ČR, Dopad přijímaných opatření na zlepšení zaměstnávání osob se zdravotním postižením*. Ostrava 2016, s. 10.

¹¹ Dále se uvádí, že jsou též respektovány závazky a dohody vůči/s MOP (úmluva č. 159 o pracovní rehabilitaci a zaměstnávání invalidů), WHO a EU z hlediska zvýšené pomoci osobám se zdravotním postižením při jejich integraci do pracovního a veřejného života. Srov. Důvodová zpráva sněmovní tisk č. 527/0 PČR, zvláštní část, komentář k § 67. Dále srov. BĚLINA, DRÁPAL a kol. *Zákoník práce, velký komentář*. 1. vydání, 2012, komentář k ust. § 237, autorka V. Bognárová.

osoby, které byly orgánem sociálního zabezpečení posouzeny, že od roku 2012 považují též osoby, které již nejsou invalidní, a to po dobu 12 měsíců ode dne tohoto posouzení.¹² Konečně poslední kategorii jsou osoby, které byly uznány za osoby zdravotně znevýhodněné. Skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením dokládá fyzická osoba posudkem nebo potvrzením orgánu sociálního zabezpečení. Formálním označením osoby se zdravotním postižením je též dočasný průkaz, bohužel tento průkaz je odkladem pro účely jiného subsystému práva sociálního zabezpečení a obvykle není Úřadem práce ČR pro účely statusu osoby se zdravotním postižením akceptován.¹³

Klíčovou kategorií tvoří pojištěnci, kteří byli uznáni za invalidní. Pojištěnec je invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu¹⁴ nastal pokles jeho pracovní schopnosti nejméně o 35 %. Pro stanovení procentní míry poklesu pracovní schopnosti je nutné identifikovat zdravotní postižení, která jsou příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pojištěnce, a jejich vliv na pokles pracovní schopnosti pojištěnce.¹⁵ Pokles se může projevovat např. existencí určitých omezení při práci, snížením schopnosti nebo neschopností vykonávat dosavadní práci, neschopností pracovat v takovém rozsahu a intenzitě jako před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nebo neschopností využívat z důvodu tohoto stavu vzdělání, zkušenosti, znalosti a kvalifikaci, včetně zkušeností a znalostí z předchozích výdělečných činností. Míra poklesu pracovní schopnosti se stanoví v procentech, a podle její výše se určuje stupeň invalidity. Při poklesu nejméně o 35 %, avšak nejvíce o 49 %, se jedná o invaliditu prvního stupně, při poklesu nejméně o 50 %, avšak nejvíce o 69 %, se jedná o invaliditu druhého stupně, a při poklesu nejméně o 70 %, se jedná o invaliditu třetího stupně.

O posouzení toho, zda snížení funkčních schopností na úrovni těla, jedince nebo společnosti¹⁶ je postačující pro klasifikaci jako zdravotní postižení

¹² Nejde o případ poklesu invalidity, ale celkové ztráty tohoto statusu.

¹³ Jeho náležitosti stanoví vyhláška č. 388/2011 Sb. o provedení některých ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Tímto dokladem měla být též nechvalně známá „s-karta“.

¹⁴ Za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se považuje zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti pojištěnce významné pro jeho pracovní schopnost, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 1 rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 rok. Srov. ust. § 26 zákona o důchodovém pojištění.

¹⁵ Poklesem pracovní schopnosti se rozumí pokles schopnosti vykonávat výdělečnou činnost v důsledku omezení tělesných, smyslových a duševních schopností ve srovnání se stavem, který byl u pojištěnce před vznikem dlouhodobého nepříznivého zdravotního stavu.

¹⁶ Srov. definici „disability“ dle Mezinárodní klasifikace funkčních schopností, disability a zdraví, která je v českém znění dostupná např. zde: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j>

dle zákona o zaměstnanosti tedy rozhodují posudkoví lékaři nositele důchodového pojištění. Posudkoví lékaři jsou součástí Lékařské posudkové služby.¹⁷ Pokud se při posouzení pracovní schopnosti¹⁸ a jejího poklesu neprokáže, že se jedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav pojištěnce, posudkový proces končí, přičemž tuto skutečnost musí posudkový lékař OSSZ uvést do posudkového závěru posudku o invaliditě. Proti výsledku posouzení či posudku o invaliditě, který obdrží pojištěnec, nelze uplatnit opravný prostředek podle platné úpravy. Posudek o invaliditě nemá povahu „rozhodnutí“, slouží jen jako jeden z podkladů pro rozhodování o dávce důchodového pojištění. Opravný prostředek může pojištěnec uplatnit až po vydání rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, a to proti tomuto rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dávku.

Od 1. 1. 2012 do 31.12.2014 nebylo možné, aby Úřad práce ČR přiznával rozhodnutím status osoby zdravotně znevýhodněné. Nicméně dle přechodných ustanovení zákona o zaměstnanosti platilo, že rozhodnutí o uznání osobou zdravotně znevýhodněnou vydaná do 1. 1. 2012 zavazovala po dobu, na kterou byla vydána, nejdéle však do 1. 1. 2015.¹⁹ Po dobu platnosti těchto rozhodnutí byly osoby zdravotně znevýhodněné považovány pro účely zaměstnanosti za osoby se zdravotním postižením ve smyslu ust. § 67 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012.

&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mzcr.cz%2FOdbornik%2FSoubor.ashx%3FsouborID%3D10099%26typ%3Dapplication%2Fpdf%26nazev%3Dmkf_cz.pdf&ei=-cfYUs7vCumdyQOr8IGYDQ&usg=AFQjCNEOEeT9qEYfDB2VntqhMq4SfKAEnQ (cit. 17. 1. 2019).

¹⁷ Posuzovat zdravotní stav pro účely provádění sociálního zabezpečení mohou kvalifikovaní odborníci v daném oboru, kteří splňují kvalifikační předpoklady stanovené zákonem č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání a vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 185/2009 Sb., v platném znění. K průběhu posouzení viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 10. 1996, sp. zn. I Cao 133/96 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 3 Ads 7/2004-70.

¹⁸ Zdravotní stav pojištěnce se zjišťuje prostřednictvím funkčních vyšetření, odborných nálezů a lékařských zpráv či dalších vyšetření specialistů. Z posudkově medicínského hlediska jsou významné nálezy, ze kterých na základě klinických, laboratorních, zobrazovacích nebo jiných vyšetření vyplývá rozsah a tíže omezení funkce orgánu, systému a dopad zdravotního postižení na fyzické, duševní a smyslové schopnosti, a tím i na pracovní schopnost pojištěnce. V případě potřeby může posudkový lékař OSSZ provést podle svého uvážení vlastní šetření.

¹⁹ Tak výslovně čl. II odst. 5 zákona č. 367/2011 Sb., srov. však ČERVINKA, T., HŮRKA, P., LEIBLOVÁ, Z., MUŠKA, F., PELECH, P., PRÍB, J., TRYLČ, L., ŽENÍŠKOVÁ, M. *Zaměstnávání občanů se zdravotním postižením, důchodců, mladistvých a studentů, absolventů škol, žen a dalších kategorií*. Anag 2012, s. 13, kde se uvádí datum 31. 12. 2014.

Osobou zdravotně znevýhodněnou je od 1. 1. 2015 opět možné uznat osobu, která má zachovánu schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, ale její schopnost být nebo zůstat pracovně začleněný, vykonávat dosavadní povolání nebo využívat dosavadní kvalifikaci či získat novou, je podstatně omezena. Oproti předchozí úpravě však přiznání tohoto statusu je poněkud nesystémově svěřeno též správám sociálního zabezpečení.²⁰ Došlo tak sice ke sjednocení posuzování zdravotního stavu u jednoho orgánu, tímto orgánem však není Úřad práce ČR, který má na starosti aktivní politiku zaměstnanosti.

Právní úprava rozlišuje osobu s těžším zdravotním postižením. Za ni se považuje osoba uznaná invalidní ve 3. stupni [ust. § 67 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti]. Význam této kategorie spočívá ve výpočtu plnění povinného podílu. Pro tyto účely se totiž osoba s těžším zdravotním postižením počítá třikrát.²¹

3. SITUACE NA TRHU PRÁCE VZHLEDĚM K POČTU OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

Dle různých studií se odhaduje, že v České republice žije cca 1 milion osob se zdravotním postižením, z toho orientačně je způsobilých pracovat 10 až 20 % těchto osob.²² Někteří odborníci odhadují, že počet osob zdravotně znevýhodněných je cca 20 000.²³ Výběrové šetření pracovních sil uvádí cca 12,2, % a v absolutních číslech 124 539 osob, z toho 60 % mužů a 40 % žen.²⁴

Dle (subjektivních) názorů úředních osob²⁵ i shromážděných údajů je prosaditelnost osoby se zdravotním postižením na trhu práce problematická. Jedním z hlavních důvodů je nedostatek vhodných pracovních míst. Úřad práce ČR evidoval ke konci ledna 2019 celkem 38 843 osob se zdravotním

²⁰ Srov. zákon č. 136/2014 Sb. Jde o Pražskou správu sociálního zabezpečení, Městskou správu sociálního zabezpečení a okresní správu sociálního zabezpečení.

²¹ Srov. ust. § 17 vyhlášky č. 518/2004 Sb., v platném znění.

²² RYCHTÁŘ, K., SOKOLOVSKÝ, T. a kol. *Odborná studie Osoby se zdravotním postižením na trhu práce v ČR, Dopad přijímaných opatření na zlepšení zaměstnávání osob se zdravotním postižením*. Ostrava 2016, s. 6.

²³ RYCHTÁŘ, K., SOKOLOVSKÝ, T. a kol. *Odborná studie Osoby se zdravotním postižením na trhu práce v ČR, Dopad přijímaných opatření na zlepšení zaměstnávání osob se zdravotním postižením*. Ostrava 2016, s. 6.

²⁴ SIROVÁTKA, T., ŠIMÍKOVÁ, I. *Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize*. VÚPSV, v. v. i. Praha 2013, s. 71.

²⁵ SIROVÁTKA, T., ŠIMÍKOVÁ, I. *Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize*. VÚPSV, v. v. i. Praha 2013, s. 73.

postižením, což činilo 15,9 % z celkového počtu uchazečů o zaměstnání. O cca pět let dříve bylo v evidenci Úřadu práce ČR ke konci roku 2012 celkem 34 893 volných pracovních míst, přičemž z celkového počtu tehdy nahlášených volných míst bylo 2 485 vhodných pro osoby se zdravotním postižením (OZP), na jedno volné pracovní místo tak připadal 25,0 osob se zdravotním postižením.²⁶ V mezidobí mezi roky 2012 a 2019 došlo k významnému poklesu počtu evidovaných osob se zdravotním postižením o cca 15,5 %, když k 31. 12. 2012 bylo evidováno 62 038, k 31. 12. 2016 bylo evidováno 54 555 a k 31. 12. 2017 bylo evidováno 46 009 osob se zdravotním postižením.

4. ZVLÁŠTNÍ PRACOVNÍ PODMÍNKY

V pracovním právu postupně došlo ke zrušení zvláštní ochrany u vzniku²⁷ i u skončení pracovního poměru (např. povinnosti získat souhlas úřadu práce s výpovědí z pracovního poměru).²⁸ Posléze došlo snad až příliš překotně ke zrušení oznamovací povinnosti v souvislosti se skončením pracovního poměru a zvláštní úpravy minimální mzdy a nejnižší úrovně zaručené mzdy. V souvislosti s novelou zákona o zaměstnanosti projednávanou v Parlamentu ČR by však brzo mohlo dojít k uzákonění obecné oznamovací povinnosti pro všechny zaměstnavatele.²⁹

Zrušena byla též speciální úprava minimální mzdy. Tento institut, kdy platily nižší minimální mzda a nižší úrovně zaručené mzdy pro zaměstnance se zdravotním postižením (jediným kritériem bylo tedy zdravotní postižení), přitom nejlépe demonstruje, že důvodem rušení této úpravy spočívá v měnících se názorech společnosti na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Při zavádění této úpravy bylo záměrem zákonodárce nižší minimální mzdou a zaručenou mzdou stimulovat zaměstnavatele k náboru těchto zaměstnanců (z důvodu nižší ceny práce), kteří většinově ovšem měli být současně zajištěni částečným invalidním důchodem. Od roku 2010 však gradovala obava z neopodstatněného znevýhodňování osob se zdravotním postižením.³⁰ Stejně tak postupně vykristalizovala otázka, zda zvýšená ochrana

²⁶ MPSV: Statistická ročenka trhu práce v České republice 2012, Praha 2013, MPSVISBN 978-80-7421-064-8, s. 37.

²⁷ Zákaz sjednání pracovního poměru na dobu určitou dle ust. § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 65/1965 Sb. zákoník práce, ve znění zákona č. 74/1994 Sb.

²⁸ Srov. znění ust. § 50 zákona č. 65/1965 Sb. zákoník práce, v původní redakci do 29. 2. 2004.

²⁹ Srov. tisk č. 1025 Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Jde zejména o pozměňovací návrhy vložené ve Výboru pro sociální politiku. Více zde <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1025> (citováno 20. 11. 2020).

³⁰ Srov. např. rozsudek SD EU ve věci C-144/04, Mangold, bod 24 a násł.

při skončení pracovního poměru nebyla spíše kontraproduktivní a zda ve skutečnosti neodrazovala zaměstnance do sjednání pracovního poměru s osobami se zdravotním postižením. Proto nakonec došlo ke zrušení této úpravy nařízením vlády č. 336/2016 Sb.³¹

V platné úpravě tak zůstává jako hlavní odlišná zdravotní podmínka povinnost zaměstnance zaučit, zaškolit a zajistit na svůj náklad potřebnou úpravu pracovních podmínek. Tato podmínka zůstala samozřejmě v zákoníku práce zachována,³² v praxi je ovšem testována skrze konkrétní spory zaměstnanců se zaměstnatelem. Bohužel ani právní předpisy v oblasti prevence nedostatečně zohledňují zaměstnávání osob se zdravotním postižením též v pracovněprávních předpisech stanovujících konkrétní pracovní podmínky.

5. PRACOVNÍ REHABILITACE

Prvním a nejdůležitějším nástrojem pro reintegraci osoby se zdravotním postižením by měla být pracovní rehabilitace. Z hlediska počtu rehabilitovaných osob se zdravotním postižením tomu však v praxi není. Bohužel české právo nemá úpravu úrazového pojistění zaměstnanců a osob se zdravotním postižením, a tak koncepčně stále není připraveno řešit znovaúčlenění do pracovního procesu osob, které utrpely újmu na zdraví v důsledku pracovního úrazu či nemoci z povolání.

Osoby se zdravotním postižením mají právo na pracovní rehabilitaci. Pracovní rehabilitaci je souvislá činnost zaměřená na získání a udržení vhodného zaměstnání osoby se zdravotním postižením, kterou na základě její žádosti zabezpečuje krajská pobočka Úřadu práce místně příslušná podle bydlíště osoby se zdravotním postižením a hradí náklady s ní spojené. Pracovní rehabilitace zahrnuje zejména poradenskou činnost zaměřenou na volbu povolání, volbu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti, teoretickou a praktickou přípravu pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, zprostředkování, udržení a změnu zaměstnání, změnu povolání a vytváření vhodných podmínek pro výkon zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti.

Pracovní rehabilitaci zabezpečuje krajská pobočka Úřadu práce ČR ve spolupráci s pracovně rehabilitačními středisky nebo může na základě písemné dohody pověřit zabezpečením pracovní rehabilitace jinou právnickou nebo

³¹ Celý název je nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzدě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

³² Srov. např. ust. § 237 zákoníku práce.

fyzickou osobu. Proces začíná vypracováním individuálního plánu pracovní rehabilitace, který povinně obsahuje předpokládaný cíl pracovní rehabilitace, formy pracovní rehabilitace, předpokládaný časový průběh pracovní rehabilitace a termíny a způsob hodnocení účinnosti stanovených forem pracovní rehabilitace. Po vytvoření individuálního plánu pracovní rehabilitace zadá úřad práce provedení pracovní rehabilitace některému z jejích poskytovatelů. Rehabilitace (i rekvalifikace) může být prováděna též u zaměstnavatele na pracovišti. Úhrada nákladů ze strany Úřadu práce ČR je ovšem vázána na předchozí sjednání dohody mezi příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce ČR a zaměstnavatelem.³³ Novela zákona o zaměstnanosti upravila v souvislosti s celkovou změnou terminologie, že příprava osoby se zdravotním postižením nebude nadále probíhat na chráněném pracovním místě [v ust. § 72 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti].

V roce 2018 uzavřel Úřad práce ČR společně s osobami se zdravotním postižením celkem 621 Individuálních plánů pracovní rehabilitace osob se zdravotním postižením, v roce 2017 se jednalo o 420 Individuálních plánů rehabilitace osob se zdravotním postižením.³⁴

6. POVINNÝ PODÍL

Základním administrativním nástrojem pro administrativní podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je tzv. povinný podíl. Zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců zaměstnavatele. Výjimka platí pouze pro členy výjezdových skupin poskytovatele zdravotnické záchranné služby, příslušníky a vojáky z povolání ve služebním poměru, zaměstnance obce zařazených do obecní policie, zaměstnance Českého báňského úřadu a obvodních báňských úřadů, pokud jde o zaměstnávání báňských inspektorů.³⁵

Pro zjištění celkového počtu zaměstnanců, celkového počtu zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením a povinného podílu, je rozhodný průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců. Způsob výpočtu průměrného ročního přepočteného počtu zaměstnanců a výpočtu plnění povinného podílu stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí prováděcím

³³ Srov. ust. § 110 a 73 zákona o zaměstnanosti.

³⁴ Srov. <https://socialnipolitika.eu/2019/02/urad-prace-cr-dal-loni-na-uplatneni-9-tisic-zdrovne-postizenych-68-mld-o-miliardu-vic-nez-v-roce-2017/> (cit. 8. 11. 2019).

³⁵ Srov. ust. § 147 zákona o zaměstnanosti.

právním předpisem.³⁶ Novela zákona o zaměstnanosti doplnila, že do celkového počtu zaměstnanců se kupodivu nezapočítávají dočasně přidělení agenturní zaměstnanci.

Povinný podíl činí 4 %. Pokud se jedná o právní úpravu této kvóty pro zaměstnávání osob se zdravotním postižením, pak lze zdokumentovat, že postupem času došlo k jejímu snížení (původně 5% výši upravovalo ust. § 1 nařízení vlády č. 384/1991 Sb. a posléze též ust. § 1 nařízení vlády č. 228/2000 Sb.),³⁷ snížil se počet zaměstnavatelů, kteří jsou zavázáni povinný podíl plnit (do roku 1999 platila povinnost plnit povinný podíl u zaměstnavatelů s více než 20 zaměstnanci), došlo ke snížení počtu zaměstnanců, které musel zaměstnávat dodavatel výrobků, aby bylo možno plnit povinný podíl náhradním způsobem;³⁸ a konečně došlo k připuštění/rozšíření možnosti plnit povinný podíl jiným způsobem než přímým zaměstnáváním osob se zdravotním postižením v pracovním poměru.³⁹ K zatím poslednímu zmírnění lze zmínit, že u organizačních složek státu a subjektů jimi zřízených tuto povinnost vypustila od 1. 1. 2012 novela provedená zákonem č. 367/2013 Sb. Podle závěrů Nejvyššího správního soudu mělo jít pouze o „vnitřní omezení“ a stát tuto povinnost nikdy striktně stanovenu neměl.⁴⁰ V rámci objektivity je ovšem nutno doplnit, že dle nařízení vlády č. 348/1991 Sb. se občan se změněnou pracovní schopností s těžším zdravotním postižením zaměstnaný nad povinný podíl 0,5 % započítával pětkrát.⁴¹

Právní úprava zaměstnanosti neobsahuje zvláštní úpravu pro případ přeměn zaměstnavatelů.⁴² Platí tedy obecná úprava. Zaměstnavatel je povinen plnění povinného podílu, včetně způsobů plnění, písemně ohlásit příslušné krajské pobočce Úřadu práce ČR do 15. února následujícího roku. Podle povahy přeměny se tak zaměstnavatel může v důsledku sloučení či splynutí dostat do postavení zaměstnavatele s více než 25 (přečtenými) zaměstnanci

³⁶ Ust. § 15 a násl. vyhlášky č. 518/2004 Sb. kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

³⁷ Změnu provedl zákon č. 474/2001 Sb.

³⁸ Srov. ust. § 24 odst. 3 písm. b) zákona č. 1/1991 Sb. ve znění od 1. 1. 2001 a o rok později.

³⁹ Změnu přinesl poslanecký návrh v rámci projednávání návrhu zákona, který byl posléze schválen jako zákon č. 167/1999 Sb.

⁴⁰ Srov. překvapivé rozhodnutí NSS č. j. 4 Ads 44/2013–25. Proti tomu tradiční názor odborné obce viz ČERVINKA, T., HŮRKA, P., LEIBLOVÁ, Z., MUŠKA, F., PELECH, P., PŘIB, J., TRYLČ, L., ŽENÍŠKOVÁ, M.: *Zaměstnávání občanů se zdravotním postižením, důchodců, mladistvých a studentů, absolventů škol, žen a dalších kategorií*. Anag 2012, s. 31.

⁴¹ Platná úprava nevyhrazuje osobám s těžším zdravotním postižením kvótu v rámci povinného podílu, tyto osoby se však započítávají pouze 3krát.

⁴² Ust. § 11 odst. 3 vyhlášky č. 518/2004 Sb., v platném znění, řeší pouze výkon činnosti zaměstnavatele po část kalendářního čtvrtletí. K tomu např. SVĚRČINOVÁ, E. Povinný podíl za rok 2013, *Práce a mzda*, 2014, č. 1, s. 11.

v pracovním poměru, či naopak může po rozdelení toto postavení ztratit. V souvislosti s přípravou projektu je proto nutno počítat s tím, aby nově vzniklá společnost či nově vzniklé společnosti splňovaly povinný podíl zaměstnaných osob se zdravotním postižením, resp. aby tato společnost či společnosti měly dostatek času pro alternativní formy splnění této povinnosti.

6.1 Přímé zaměstnávání

Pokud jde o vlastní plnění povinného podílu přímým zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, pak dle dostupných analytických podkladů plnilo v roce 2000 tuto povinnost 18 636 zaměstnavatelů a v roce 2014 pak 19 015 zaměstnavatelů. V roce 2000 bylo přímo zaměstnáno 119 276 osob se zdravotním postižením a v roce 2014 celkem 172 472 osob se zdravotním postižením.⁴³

Přes tu to zvláštní právní úpravu však zaměstnavatelé nemohou osobám se zdravotním postižením garantovat absolutní přednost při přijímání do zaměstnání.⁴⁴ Nelze je např. upřednostnit v případě, že nejsou nevhodnějším kandidátem a splňují pouze minimální předpoklady pro danou práci.⁴⁵ Nelze ani přihlížet k existenci jiného diskriminačního znaku (jako je např. manželský stav).⁴⁶ Naopak, vlastnosti a schopnosti všech kandidátů (kandidátek) musejí být pečlivě zhodnoceny a posouzeny. V případě, že kvality osoby se zdravotním postižením budou dosahovat vyšší úrovňě, nesmí pozitivní akce směřovat v její neprospěch. Při posuzování kandidátů tak ve skutečnosti může dostat osoba se zdravotním postižením přednost jen tam, kde buď nejlépe splňuje všechna kritéria, anebo je splňuje shodně s protikandidátem, tzv. tie-break.⁴⁷

6.2 Náhradní plnění

Od roku 2003 se stalo druhým nejčastějším způsobem plnění povinného podílu tzv. náhradní plnění. Dostupné analytické podklady identifikují z hlediska četnosti tento způsob plnění povinného podílu jako druhý nejčastější až

⁴³ RYCHTÁŘ, K., SOKOLOVSKÝ, T. a kol. *Odborná studie Osoby se zdravotním postižením na trhu práce v ČR, Dopad přijímaných opatření na zlepšení zaměstnávání osob se zdravotním postižením*. Ostrava 2016, s. 21.

⁴⁴ Rozsudek SD EU ve věci C-450/93, Kalanke.

⁴⁵ Tak rozsudek SD EU ve věci C-407/98, Abrahamsson.

⁴⁶ Rozsudek SD EU ve věci Briheche, C-319/03.

⁴⁷ Rozsudek SD EU ve věci C-409/95, Marschall, tzv. klauzule o výjimce. SD EU též akceptoval systém kvót 50 % míst na školeních pro méně zastoupené pohlaví ve státní správě (SD EU, věc C-158/97, Badeck).

do roku 2014.⁴⁸ V tomto roce povinný podíl plnilo tímto způsobem pro představu cca 38,1 % zaměstnavatelů tímto způsobem.⁴⁹ Poněkud rozpačitým cílem této regulace bylo stimulovat zaměstnavatele, aby osobám se zdravotním postižením přiděloval nejen práci vhodnou z hlediska pozitivních efektů na sociální integraci těchto osob, ale především též z hlediska poměru finančních prostředků vynaložených ze státního rozpočtu na zaměstnávání osob se zdravotním postižením a tržeb získaných prodejem výrobků a služeb, které souvisí se zaměstnáváním těchto osob.

Dle původního znění mohli zaměstnavatelé splnit povinný podíl zaměstnáváním osob se zdravotním postižením v pracovním poměru, odebíráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, nebo zadáváním zakázek těmto zaměstnavatelům nebo odebíráním výrobků nebo služeb od osob se zdravotním postižením, které jsou osobami samostatně výdělečně činnými a nezaměstnávají žádné zaměstnance, nebo zadáváním zakázek těmto osobám, nebo odvodem do státního rozpočtu. Případně si mohou zvolit kombinaci přímého zaměstnávání, náhradního plnění a odvodu do státního rozpočtu.⁵⁰

Atraktivitu tohoto způsobu plnění povinného podílu (spojenou především s fenoménem přefakturace)⁵¹ nepochybně opakovaně snížila novela zákona o zaměstnanosti. Nejprve se jednalo s účinností od 1. 1. 2012 o omezení za počitatelné výše náhradního plnění částkou 36násobku průměrné mzdy v národním hospodářství a přepočteným počtem zaměstnanců se zdravotním postižením zaměstnaných tímto dodavatelem v předchozím kalendářním roce.⁵² Platná úprava šla ještě dále a omezila náhradní plnění 28násobkem

⁴⁸ RYCHTÁŘ, K., SOKOLOVSKÝ, T. a kol. *Odborná studie Osoby se zdravotním postižením na trhu práce v ČR, Dopad přijímaných opatření na zlepšení zaměstnávání osob se zdravotním postižením*. Ostrava 2016, s. 21.

⁴⁹ Srov. www.nasepenize.cz (cit. 22. 1. 2019).

⁵⁰ Výklad k postupu MPSV, resp. Úřadu práce ČR v těchto případech byl podán v článku Stádníka a Židoňové nazvaném Plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením v případech fúze zaměstnavatelů. Autoři prosazují princip sčítání hodin odpracovaných před i po fúzi (srov. § 15 odst. 3 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů), a to i v případě fúz nově vzniklých společností či družstev. Ve zmíněném článku (i platné metodice MPSV) se uvažuje o použití poměrné části ročního fondu pracovní doby pouze v případech sloučení, kdy všechny společnosti nebo družstva (zanikající i existující) zahájily svou činnost v průběhu daného kalendářního roku, a i v takovém případě by se měla pro všechny zúčastněné použít poměrná část ročního fondu pracovní doby té společnosti či toho družstva, které zahájilo činnost v kalendářním roce nejdříve.

⁵¹ Srov. <http://www.nasepenize.cz/postizeni-jako-byznys-firmy-ktere-nic-nevyrabely-a-nevytvarely-zisk-vydelavy-10231> (cit. 22. 1. 2014).

⁵² Jedná se o průměrnou mzdu v národním hospodářství vyhlášenou za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku. Pro rok 2013 byl tedy limitem 36 x 24 408 Kč. Při

průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku za každého přepočteného zaměstnance se zdravotním postižením zaměstnaného v předchozím kalendářním roce.

V říjnu roku 2017 zákonodárce konečně vzal v potaz, že osoby se zdravotním postižením mohou být osoby samostatně výdělečně činné a samy mohou být navíc ještě zaměstnavatelem. Pro tyto případy zákon o zaměstnosti upravuje, že nezaměstnává-li osoba se zdravotním postižením, která je osobou samostatně výdělečně činnou, žádné zaměstnance, považuje se pro účely výpočtu limitu omezujícího náhradní plnění tato osoba za jednoho zaměstnance.

Zaměstnavatel je v případě tohoto způsobu plnění povinného podílu oprávněn si započítat z celkového objemu čistých plateb (tj. po odečtení daně z přidané hodnoty) uskutečněných za výrobky, služby nebo zakázky, které odebral od dodavatelů zaměstnávajících více než 50 % osob se zdravotním postižením ve sledovaném kalendářním roce, částku vydělenou sedminásobkem průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství.⁵³

6.3 Odvod do státního rozpočtu

Posledním způsobem plnění povinného podílu (pomineme-li kombinaci jednotlivých předchozích variant) je odvod do státního rozpočtu. Zaměstnavatel, který povinný podíl nenaplní ani přímým zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, ani náhradním plněním, je povinen odvést do státního rozpočtu za každou „nesplněnou“ osobu se zdravotním postižením 2,5násobek průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku, v němž povinnost plnit povinný podíl osob se zdravotním postižením vznikla.⁵⁴

odebíráni výrobků nebo služeb od osoby samostatně výdělečně činné, která je osobou se zdravotním postižením a nezaměstnává žádné zaměstnance, nebo při zadávání zakázek této osobě, je možno započítat maximálně jednoho zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením.

⁵³ Jedná se o mzdu za první až třetí čtvrtletí sledovaného kalendářního roku, její výše vyhlašuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Srov. ust. § 17 a násl. vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění. Pokud se jednalo např. o rok 2013, pak průměrnou mzdou byla částka 24 622 Kč. Pro rok 2019 byla vyhlášena průměrná mzda za první až třetí čtvrtletí ve výši 33 429 Kč a částka náhradního plnění činila 234 003 Kč.

⁵⁴ Pro rok 2019 byla částka odvodu za každého neumístěného zaměstnance se zdravotním postižením stanovena ve výši 83 572,50 Kč.

7. ZÁVĚR

Česká společnost se nevzdává odpovědnosti za osoby se zdravotním postižením. Rok co rok jsou ze státního rozpočtu přerozdělovány masivní finanční prostředky v rádech jednotek miliard korun na podporu těchto osob. Odpovědné osoby i společnost se oprávněně ptají, zda předmětné finanční prostředky jsou použity dostatečně efektivně. Publikované analýzy do doby pandemie, zejména zpráva o naplňování zaměstnanosti osob se zdravotním postižením za rok 2019 budily mírný optimismus, byť s ohledem na současnou situaci se vtírá pocit, že důvodem byla spíše ekonomická konjunktura než zvýšení efektivity státní politiky zaměstnanosti osob se zdravotním postižením.⁵⁵

Klíčovým nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, který slouží výlučně pro podporu zaměstnanosti osob se zdravotním postižením, je profesní či pracovní rehabilitace. Politika úplné kompenzace v rámci zákonné odpovědnosti zaměstnavatele za újmu způsobenou zaměstnanci pracovním úrazem či nemocí z povolání ovšem naopak protisměrně motivuje osobu se zdravotním postižením nebýt aktivní a udržovat si míru zdravotního postižení. Právě v českém pracovním právu a právu sociálního zabezpečení neplatí zásada ráději „práce než kompenzace“.

Vlajkovou lodí od 90. let minulého století v integraci osob se zdravotním postižením do pracovního trhu vždy byla povinnost zaměstnavatele přímo zaměstnat určitý počet osob se zdravotním postižením. Ochranná opatření v zákoníku práce při skončení pracovního poměru byla odstraněna, i přesto se však praxe bojí propouštět osoby se zdravotním postižením, což může mít vliv na ochotu je zaměstnávat.⁵⁶

⁵⁵ NFOZP, Odborná studie: Osoby se zdravotním postižením na trhu práce v ČR, [online], [cit. 1. 3. 2018]. Dostupné z <http://www.nfopz.cz/nase-projekty/aktualni-tema/odborna-studie-osoby-se-zdravotnim-postizenim-na-a11129271>. Náhradní plnění 2018, oficiální internetové stránky, [online], [cit. 1. 3. 2018]. Dostupné z <https://www.nahradni-plneni-2018.cz/nahradni-plneni-2018/>. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Srovnávací analýza modelů sociální ekonomiky v EU a možnosti jejich aplikace v ČR v rámci programového období Evropského sociálního fondu 2007–2013, [online]. [cit. 5. 3. 2018]. Dostupné z http://test.gle.cz/wp-content/uploads/2013/10/GLE_srovnavaci_analyza_soc_ekonomiky.pdf. 109 Český statistický úřad, oficiální internetové stránky, [online], [cit. 30. 1. 2018]. Dostupné z https://www.czso.cz/csu/czso/se_zdravotnim_postizenim_zije_kazdy_desaty_obcan_cr_20140416

⁵⁶ Srov. rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 7. 2. 2017, č. j. 85 C 245/2016–37, usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 8. 2017, č. j. 16 Co 67/2012–67, rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 23. 1. 2018, č. j. 85 C 245/2016–98, usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 6. 2018, č. j. 16 Co 65/2018–116 a rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 4. 4. 2019, č. j. 85 C 245/2016–190.

Zákonodárce relativně rychle reagoval na existenci organizovaného zločinu, který se etabloval v oblasti podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením⁵⁷ a přijal adekvátní preventivní opatření omezující účinnost fenoménu přefakturace. V dohledné době tak snad zvýšené finanční prostředky jdoucí na zaměstnávání osob se zdravotním postižením skutečně zvýší jejich atraktivitu na trhu práce.

⁵⁷ Namátkově lze odkázat na rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 3 To 94/2011, rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 711/2014, sp. zn. 4 Tdo 1117/2016, sp. zn. 3 To 414/2017 a sp. zn. 6 Tdo 870/2017. Konečně se odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 41 T 4/2014.

XV.

Realizace práva na práci podle článku 27 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením v činnosti veřejného ochránce práv

Mgr. Petr Polák*

1. ÚVODNÍ POZNÁMKY

Bezprostředním podnětem k sepsání následujícího příspěvku byl úspěšný online workshop „Zaměstnávání osob se zdravotním postižením“, který uspořádala Právnická fakulta Univerzity Karlovy s Kanceláří veřejného ochránce práv dne 7. prosince 2020.

Lektorská příprava na zmíněnou akci mě přiměla podrobněji prozkoumat výступы veřejného ochránce práv (dále v textu jako „ochránce“ či „ombudsman“¹) napříč jeho působnostmi, a to ve vztahu k lidem s postižením v prostředí závislé práce a aktivní politiky zaměstnanosti. Byl jsem osobně překvapen, kterak je databáze bohatá co do inspirativních poznatků a jedinečných kazuistik. O to víc mě mrzelo, že tato nedávná historie a některé aktuální poznatky a trendy prozatím unikají pozornosti odborné veřejnosti.

Předložený článek má za cíl stávající stupeň poznání zlepšit. Vhodným nástrojem bude především rámec čl. 27 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením² (dále jako „Úmluva“), neboť jednak pomůže překonat pomyslné „hranice“ mezi jednotlivými působnostmi ochránce, které v uvažování nás, zaměstnankyň a zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv, stále přetravají, ale také mezi nimi nalézt podnětné a nečekané souvislosti.

* Kancelář veřejného ochránce práv, Brno.

¹ V textu používám generické maskulinum, přestože by bylo přesnější psát „ochránkyně“, jelikož většina zpráv a stanovisek uvedených v článku vznikla v období mandátu Mgr. Anny Šabatové, Ph.D. (2014–2020). Ochráncem myslím i jeho zástupce, resp. zástupkyni.

² Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 10/2010 Sb. m. s., ve znění účinném od 28. října 2009.

1.1 Krátce k lidskoprávnímu pojetí činnosti ochránce

Ombudsman působí k ochraně práv jednotlivců více než dvacet let. Opakoványmi novelizacemi zákona o veřejném ochránci práv³, které téměř vždy souvisely s povinností České republiky zřídit nezávislou instituci pro realizaci či monitoring konkrétních lidskoprávních závazků⁴, se ombudsman postupně fakticky proměňoval v národní lidskoprávní instituci (angl. *National Human Rights Institution*) dle Pařížských principů.⁵

Jsem jedním z těch, kteří otevřeně zastávají názor, že ochránce je *de facto* národní lidskoprávní institucí⁶ a že jeho nedílným zákonním úkolem je ochrana lidských práv.⁷ Důvod, proč se ochránce nestal lidskoprávní institucí také *de iure*, je zejména nedostatek politické vůle.⁸ Právě legislativní impulz v uvedeném duchu by zřejmě přiměl zákonodárce k revizi textu zákona o veřejném ochránci práv, který se vlivem četných novelizací stal poněkud nepřehledným.⁹

Dosavadní legislativně technické řešení spočívající v automatickém řazení nových (možno říci lidskoprávních) úkolů ochránce v odstavcích za sebou

³ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „zákon o veřejném ochránci práv“).

⁴ Jedná se konkrétně o povinnost zřídit národní preventivní mechanismus ve smyslu Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponížujícímu zacházení nebo trestání (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. m. s.), orgán pro rovné zacházení ve smyslu antidiskriminačních směrnic EU (např. 2000/43/ES, 2004/113/ES, 2006/54/ES), účinný systém pro sledování nuceného navracení cizinců podle tzv. návratové směrnice EU (2008/115/ES), orgán, který má pomáhat občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům (směrnice 2014/54/EU), a konečně monitrovací orgán pro naplnění práv osob se zdravotním postižením ve smyslu čl. 33 Úmluvy.

⁵ UN. *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*. [online]. [citováno 12. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

⁶ Za velmi zdařilý považují v tomto kontextu odborný článek od BOKOVÁ, T. *Nelidskoprávní ombudsman? K debatě o lidskoprávním rozmeru jedné instituce*. Právo 21 [online]. [17. 3. 2020]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/spolecnost/nelidskopopravni-ombudsman-k-debate-o-lidskopopravnim-rozmeru-jedne-instituce>

⁷ Připomínám, že tuto myšlenku podrobň rozebrala bývalá veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., ve své disertační práci. Blíže ŠABATOVÁ, A. *Místo veřejného ochránce práv v moderní demokratické společnosti – od administrativního k lidskoprávnímu pojetí. Analyza vývoje jednoho institutu ochrany práv*. [online]. Brno, 2007/2008. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/156336/pravf_d/

⁸ Vláda ČR. *Rada pro lidská práva doporučila vládě přijmout kroky nutné ke zřízení lidskoprávní instituce*. [online] [30. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/rada-pro-lidska-prava-doporuclila-vlade-prijeti-kroku-nutnych-ke-zrizeni-lidskopopravni-instituce-177366/>

⁹ Srov. znění ustanovení § 1 odst. 1–8 zákona o veřejném ochránci práv.

může vyvolávat v čtenáři či čtenářce zákona dojem, že jednotlivé působnosti ombudsmana stojí izolovaně vedle sebe a nijak se navzájem neovlivňují. Tento pocit může být umocněn i institucionálním řešením v samotné Kanceláři, kdy pro účely realizace nových působností vznikly (až na výjimky) samostatné věcné odbory.¹⁰

Opak je pravdou. Zkušenosť s šetřením podnětů lidí s postižením směřujících proti postupu Úřadu práce ČR, Ministerstva práce a sociálních věcí či orgánům inspekce práce (pracovně také nazývána „původní působnost ochránce“) ovlivňuje monitorování čl. 27 Úmluvy, pokud jde například o volbu témat výzkumu.¹¹ Výzkumná zjištění vznikající v rámci monitoringu Úmluvy dotvářejí nezbytný kontext případům, s nimiž se ochránce setkává při poskytování metodické pomoci obětem diskriminace z důvodu postižení (v rámci antidiskriminační působnosti).¹² Individuální návštěvy zařízení (v kontextu tzv. detenční agendy), kde žijí lidé s postižením, vyústily v podrobnější prozkoumání toho, jak domovy pro osoby se zdravotním postižením (DOZP) pomáhají svým klientkám a klientům realizovat právo na práci.¹³ Doporučení, která následně vznikají propojením poznatků ze všech uvedených působností, mohou vést z dlouhodobého hlediska k postupné implementaci čl. 27 Úmluvy v České republice. Může se jednat jak o doporučení legislativního charakteru¹⁴, tak i doporučení nelegislativní.¹⁵

Zákonní úkol monitorovat plnění Úmluvy svěřený ochránci podle mého názoru dává značný prostor k načerpání komplexních poznatků nejen od externích subjektů¹⁶ (monitoring v původním slova smyslu), ale především vede

¹⁰ Jmenovitý odbor dohledu nad omezováním osobní svobody, odbor rovného zacházení a odbor ochrany práv osob se zdravotním postižením.

¹¹ Kancelář veřejného ochránce práv. *Fungování odborných pracovních skupin pro pracovní rehabilitaci lidí s postižením. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv*. Veřejný ochránce práv – ombudsman, 2021. Dosud nepublikováno.

¹² Kancelář veřejného ochránce práv. *Zaměstnávání lidí s postižením ve veřejném sektoru – pohled lidí s postižením*. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv – ombudsman, 2021, s. 48–49, 57, 66–67. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/9078>

¹³ Kancelář veřejného ochránce práv. *Život klientů a klientek v domovech pro osoby se zdravotním postižením. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv*. Veřejný ochránce práv – ombudsman, [online]. 2020, s. 41–49. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Vyzkumy/6-2019-domovy-pro-osoby-s-postizenim.pdf

¹⁴ Kancelář veřejného ochránce práv. *Připomínky veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (č. j. KVOP-7535/2020/S)*. [online]. [18. 2. 2020]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/7912>

¹⁵ Vydaná podle ustanovení § 21c písm. c) zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁶ Mohou jimi být jak státní orgány, tak i organizace zabývající se právy lidí s postižením (tzv. *Disabled Persons' Organization*).

přirozenou vnitřní dynamikou instituce ke zpracování, uvědomění a rozvíjení informací shromážděných při plnění dalších (podotýkám rovnocenných) úkolů ombudsmana. Domnívám se, že mnohé výstupy ochránce v oblasti zaměstnávání lidí s postižením lze podřadit pod čl. 27 Úmluvy, ačkoliv nebyly původně realizovány s cílem naplnit jednotlivé povinnosti v něm obsažené a v textech zpráv či stanovisek ochránce odkaz na tento článek přirozeně chybí.

1.2 Ke způsobu zkoumání činnosti ochránce na poli čl. 27 Úmluvy

Česká republika ratifikovala Úmluvu dne 28. září 2009. Ochránce se ale stal monitorovacím orgánem ve smyslu čl. 33 odst. 2 této Úmluvy až s účinností od 1. ledna 2018.¹⁷ Nelze říci, že by ochránce v mezidobí (po dobu osmi let) realizoval vědomě systémové aktivity k naplnění čl. 27 Úmluvy.¹⁸ Pokud se ale zaměříme na jeho výstupy zpětně, zjistíme, že mnoho z nich je přiřaditelných k normativnímu obsahu zmíněného článku. To byla i základní hypotéza, s níž jsem k danému tématu přistupoval.

Postupoval jsem od konkrétního k obecnému. Zprvu jsem hledal v interní databázi ombudsmana zprávy a stanoviska v oblasti ochrany před nesprávným jednáním správních úřadů. Zvolil jsem tři typy správních úřadů na poli čl. 27 Úmluvy (konkrétně Úřad práce, Ministerstvo práce a sociálních věcí a orgány inspekce práce). Ve zprávách jsem hledal souvislost s jednotlivými povinnostmi, které Úmluva uložila smluvním státům v oblasti práce a zaměstnávání lidí s postižením. Vyplynula z nich následující klíčová téma: podpora pracovních příležitostí a pracovní rehabilitace, účinný přístup ke službám zprostředkování práce a zajištění poskytování přiměřené úpravy na pracovišti. V další fázi jsem hledal zprávy týkající se diskriminace v pracovněsprávní oblasti z důvodu postižení. Zde se objevila řada průniků s čl. 27 Úmluvy: zákaz diskriminace při přijímání do zaměstnání, rovné odměňování za práci rovnocenné hodnoty, ochrana před obtěžováním a opět poskytování přiměřené úpravy na pracovišti. Dále jsem se soustředil na aktivity výslovně plynoucí z mandátu nezávislého monitorovacího mechanismu dle Úmluvy. V tomto segmentu se objevily dva důležité tematické okruhy spojené s čl. 27 Úmluvy: podpora pracovní rehabilitace a povinnost zaměstnávat lidi

¹⁷ Přijetím zákona č. 198/2017 Sb., který novelizoval zákon o veřejném ochránci práv a rozšířil působnost ochránce o monitorování práv lidí s postižením.

¹⁸ Ve veřejné evidenci stanovisek ochránce (www.eso.ochrance.cz) byl čl. 27 Úmluvy indexován v období od 28. 9. 2009 do 1. 1. 2018 pouze v jednom případě. Jedná se o návrh veřejné ochránkyně práv ze dne 23. 4. 2015, sp. zn. 16/2015/SZD. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/3744>

s postižením ve veřejném sektoru. Na závěr je třeba zmínit situace, ke kterým dochází méně častěji, protože jsou vázané na využití zvláštního oprávnění ochránce a mají (z povahy věci) exkluzivní charakter. Může jít o návrhy změn v právních předpisech¹⁹ či podání návrhu k Ústavnímu soudu ČR.²⁰ Jejich využitím ombudsman může zesílit dopad své činnosti, pokud jde o systémové aspekty pracovního života lidí s postižením. Zde se v minulosti kupříkladu objevila problematika podpory pracovních příležitostí, přiměřených úprav a rovné odměny za práci rovnocenné hodnoty.

Pro první skupinu výstupů ochránce (ochrana lidí s postižením před správními úřady) je charakteristické zaměření na nalezení pochybení orgánu státu a snaha o nápravu (korekci), je-li možná.²¹ Jinými slovy řečeno, ochránce se snaží přimět správní úřad, aby napravil, co udělal v rozporu s předpisem, případně realizoval, co má podle platných právních předpisů již fungovat (i ve světle závazků plynoucích z čl. 27 Úmluvy). Ve druhé skupině případů (z oblasti ochrany před diskriminací) je pro ochránce typická asistence člověku s postižením, který namítá diskriminaci při hledání práce nebo v zaměstnání.²² Stěžejní činnost ochránce spočívá v posouzení dostupných informací o skutkovém stavu, právním vyhodnocení této informací a vydání doporučení, jak se může jednotlivec (potenciální oběť diskriminace) bránit právní cestou.²³ Ochránce se snaží získat vyjádření osoby, která se měla diskriminace dopustit, zaměstnavatelé v soukromém sektoru však nemají povinnost na jeho dotazy reagovat. Ombudsman tudíž není hlavním hybatelem řešení případu, jako je tomu u ochrany před jednáním úřadů, ale působí jako metodická podpora. Člověk s postižením se na základě právního posouzení ombudsmana musí sám rozhodnout, jak bude dále chránit své právo nebýt diskriminován z důvodu postižení v oblasti práce (např. podáním antidiskriminační žaloby k civilnímu soudu). Dodávám, že ochránce nemá možnost podávat individuální či veřejné žaloby či zastupovat oběti diskriminace.²⁴ Ve třetí skupině výstupů (nezávislý monitorovací mechanismus dle Úmluvy) je důležitým (nikoliv jediným) úkolem zmapovat situaci pomocí osvědčených

¹⁹ Ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv.

²⁰ Ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Ustanovení § 18–20 zákona o veřejném ochránci práv.

²² Ustanovení § 21b písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

²³ KVASNICOVÁ, J. a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 306.

²⁴ European network of legal experts in gender equality and non-discrimination. *Country report Non-discrimination 2020. Czechia*. [online]. [citováno 12. 2. 2021], s. 77–78. Dostupné z: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5225-czechia-country-report-non-discrimination-2020-1-44-mb>

výzkumných metod, aby bylo zřejmé, jak Česká republika plní své povinnosti dané Úmluvou.²⁵ Ochránce má v tomto případě charakter jakéhosi expertního pracoviště s řadou důležitých dat. Pokud jde o využití zvláštních oprávnění, ombudsman při jejich využití jedná z vlastní iniciativy (není vázán na konkrétní podnét). Důraz je kladen zejména na poznatky, které ochránce získal při své činnosti. Doktrína hovoří o „informačním bohatství“, které je obsaženo v daném návrhu k soudu či vládě.²⁶

Již při prvotním srovnání působnosti a oprávnění je zřejmé, že výstupy ombudsmana vztahující se k čl. 27 Úmluvy jsou značně diverzifikované co do struktury, procesu, délky, věcného obsahu, výsledku a účinku. Mezi takto rozličnými prvky jsem se po zralé úvaze rozhodl blíže představit případy, které přesahuji zájmy jednotlivce, ukazují na vybrané systémové nedostatky, jsou přesvědčivě vyargumentovány a do jisté míry ilustrují všechny role ombudsmana, jež jsem výše popsal (korektivní hybatel, metodický asistent, expertní pracovník a kvalifikovaný navrhovatel). Přiznávám se, že se rád orientuji na reálné případy jednotlivců a hledám mezi nimi synergické prvky, které je propojují jak mezi sebou, tak i s Úmluvou. Následující text má do jisté míry charakter přehledu a je pečlivě opatřen odkazy na primární zdroje. I když se některá téma objevovala opakovaně u různých působností ombudsmana (například pracovní rehabilitace či přiměřené úpravy na pracovišti), pojednám o nich pouze jednou v příslušném oddíle. Kdokoliv bude zaujat následujícím stručným shrnutím, je zván k hlubšímu poznání a samozřejmě také k veřejné polemice.

2. ÚČINNÝ PŘÍSTUP LIDÍ S POSTIŽENÍM KE SLUŽBÁM ZPROSTŘEDKOVÁNÍ PRÁCE

Lidé s postižením tvoří velmi významnou část adresátů, kterým Úřad práce ČR (dále také „ÚP“) poskytuje své služby v rámci aktivní politiky zaměstnatnosti. Nejdůležitější je bezpochyby služba zprostředkování zaměstnání.²⁷ Pro ilustraci uvádíme, že v evidenci uchazečů o zaměstnání bylo k 30. 1. 2021 evidováno 39 936 lidí s postižením, což představovalo 12,9 % z celkového počtu

²⁵ Ustanovení § 21c písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

²⁶ CHAMRÁTHOVÁ, A. a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2019, s. 133.

²⁷ Blíže ustanovení § 14–66 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „zákon o zaměstnanosti“).

nezaměstnaných.²⁸ Ze statistických údajů ÚP také dlouhodobě plyne, že volných pracovních míst pro lidi s postižením je ve srovnání s místy pro lidi bez postižení stále značný nedostatek.²⁹ Z těchto důvodů se také strategické vládní dokumenty dlouhodobě soustředí na účinný přístup k uchazečům o zaměstnání z řad lidí s postižením.³⁰ Zájem na vládní či ministerské úrovni se ale dosud výrazně nepromítl do každodenní reality lidí s postižením. V této kapitole se hodlám na podkladu nedávných výzkumných zjištění ombudsmana a konkrétního případu krátce věnovat postupu ÚP při zprostředkování vhodné práce a sankčnímu vyřazení člověka s postižením z evidence uchazečů o zaměstnání.

2.1 Negativní zkušenosti lidí s postižením se službami ÚP

Ochránce zjistil, že lidé s postižením mají spíše negativní zkušenosti s fungováním služby zprostředkování zaměstnání na ÚP. Respondenti výzkumu uvedli, že se jako uchazečky či uchazeči o zaměstnání opakovaně setkávali s odmítavým postojem úřednic a úředníků. Uváděli, že je na ÚP odrazovali od podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a poukazovali na zajištěný příjem z invalidního důchodu.³¹ Přiznaný invalidní důchod přitom pro lidi s postižením představuje kompenzaci určitého spektra omezení, se kterým se v životě potýkají. Lidé s postižením paradoxně na ÚP narážejí na mylný předpoklad, že je omezení plynoucí z postižení absolutně výrazují z možnosti účasti na pracovním trhu. Proto ve skupinových rozhovorech vyjadřovali

²⁸ Úřad práce ČR. *Informace o nezaměstnanosti v České republice k 31. 1. 2021*. [online]. [citováno 22. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/mesicni>

²⁹ Trend je přibližně takový, že na jedno volné pracovní místo z celkové nabídky připadalo podle statistik o počtu evidovaných uchazečů v průměru 0,9 uchazeče. V případě uchazečů se zdravotním postižením pak případají až tři lidé na jedno pracovní místo „vhodné pro OZP“. Za pracovní místo „vhodné pro OZP“ je považováno primárně místo, které je takto v pracovním inzerátu výslovně označeno. Je ale důležité podotknout, že vhodná mohou být v závislosti na druhu postižení i jiná místa, která takto označena v inzerátech nejsou.

³⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020* [online]. [citováno 22. 2. 2021]. s. 15, 25. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/strategie-politiky-zamestnanosti-do-roku-2020>; Vláda ČR. *Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015–2020 (usnesení vlády č. 385 ze dne 25. května 2015)*. [online]. [citováno 22. 2. 2021]. s. 54. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/vzypo/dokumenty/Narodni-plan-OZP-2015-2020_2.pdf

³¹ Respondentka ve výzkumu ochránce popsala svou zkušenosť následujícím způsobem: „Já s tím (ÚP) mám docela špatnou zkušenosť. Když jsem tam přišla, že potřebuji pomoc s hledáním práce, tak mi bylo řečeno, že mám přece invalidní důchod, a že se vůbec nemusím hlásit. Takže jsem za pět minut odešla, a to bylo tak jako všechno.“ Blíže viz Kancelář veřejného ochránce práv. *Zaměstnávání lidí s postižením ve veřejném sektoru - pohled lidí s postižením*. Závěrečná zpráva výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv – ombudsman, 2021, s. 21. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/9078>

pocit, jako by se s nimi v případě poskytovaných služeb ÚP příliš nepočítalo.³² S podobným pocitem se lidé s postižením vyjadřovali k neaktuálnosti nabídek volných pracovních míst uvedených na stránkách ÚP či jejich (ne)vhodnosti právě pro lidi s postižením.³³ Tyto jevy vedou lidí s postižením postupně k tomu, že přestávají využívat služby ÚP a začínají hledat práci jinými cestami.

V případě nesprávného úředního postupu, jehož se ÚP dopustí, pokud odrazuje lidi s postižením od podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, se teoreticky lze bránit dostupnými právními prostředky.³⁴ Nutno samozřejmě klást otázku, proč k tomuto kroku musí přistupovat právě lidé s postižením, které sám stát definuje jako jednu z nejzranitelnějších skupin na trhu práce, a proč nemá ÚP vnitřní mechanismy, aby k takovým situacím na úřadě, který má lidem s postižením ve složité situaci pomoci, vůbec nedocházelo. Jde-li o neaktuální nabídky volných pracovních míst (či jejich vhodnost pro lidi s postižením), je žádoucí přistoupit neprodleně ke změně vnitřních předpisů ÚP.³⁵

Z pohledu implementace čl. 27 odst. 1 písm. d) Úmluvy jsou výše popsaná zjištění ochránce dle mého názoru v rozporu s povinností státu zajistit lidem s postižením účinný přístup ke službám zprostředkování práce.

2.2 Sankční vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Často nekompromisní přístup ÚP při sankčním vyřazování uchazečů o zaměstnání³⁶, který je opakován předmětem šetření ochránce³⁷, může dopadnout nepříznivě na uchazeče z řad lidí s postižením.

Toto zjištění si dovoluji demonstrovat na konkrétním případu muže vedeného v evidenci uchazečů o zaměstnání, který byl pozván na ÚP k tvorbě tzv.

³² Toto zjištění opět nejlépe vyjadřuje sdělení jedné z respondentek výzkumu: „Já, když jsem přišla s tím, že shárum práci, že mám titul a že prostě chci pracovat, tak (...) mně prakticky oznámili, že pokud chci nějakou práci, tak si ji prostě holt mám najít sama své pomocí a že stát mi v tomhle tom smyslu nemá jak pomoc. Paní vedoucí mi tenkrát přímo oznámila, že stát ani svým způsobem nepočítá s tím, že handicapovaní mají vlastně vysokou (školu) a že vůbec mají zájem o to se zapojit do pracovního života.“ Blíže viz Kancelář veřejného ochránce práv. op. cit. 30, s. 22.

³³ Respondentka v rozhovoru uvedla: „Na webu (ÚP) jsou staré nabídky. Většinou se tam uvádí, že to je pro OZP. Ale pak vám řeknou, že inzerát je neaktuální. Nikdo se tím nezabývá.“ Blíže viz Kancelář veřejného ochránce práv. op. cit. 30, s. 22.

³⁴ Kancelář veřejného ochránce práv. op. cit. 31, s. 41–46.

³⁵ V úvahu přichází změna směrnice generální ředitelky č. 9/2019 ze dne 17. července 2019. Správa agendy volných pracovních míst na pracovištích Úřadu práce České republiky (č. j. UPCR-2019/50978-20001003).

³⁶ Ustanovení § 30 zákona o zaměstnanosti.

³⁷ V podrobnostech odkazují na ZMEŠKALOVÁ, M. Vyřazení uchazeče o zaměstnání z úřadu práce. *Listy sociální práce*, 17/2019. s. 13–16.

individuálního akčního plánu. Muž se na schůzku nedostavil, a proto ho ÚP sankčně vyřadil. Muž se ve správném řízení bránil tvrzením, že má dlouhodobou poruchu paměti, což doložil potvrzením od psychologa. Úřady³⁸ tuto obranu nepřijaly, neboť potvrzení od psychologa nedokládalo poruchu paměti v den konání schůzky (ani v den jejího sjednání). Podotkly, že zdravotní obtíže se navíc ve styku s ÚP dokládají lékařským posudkem, nikoliv pouhým potvrzením psychologa. K tíži vyřazeného muže šla i skutečnost, že se o svých zdravotních potížích při úvodním jednání na ÚP nezmínil.³⁹

Případ poukazuje na zjevnou neochotu správních úřadů zohlednit specifickou situaci člověka s postižením. Právní úprava dává správním úřadům legální možnost individuální okolnosti případu každého uchazeče podřadit pod tzv. vážný důvod, na základě kterého nedojde k sankčnímu vyřazení z evidence.⁴⁰ Ochránce konstatoval, že postup úřadů byl přepjatě formalistní, jelikož svou argumentaci postavily na tvrzení, že nelze prokázat, zda se porucha paměti projevila právě v den schůzky (či při jejím sjednání o tři měsíce dříve).⁴¹ Porucha paměti byla dle potvrzení doloženého během správního řízení dlouhodobého charakteru. Jakkoliv je důležité, aby lidé s postižením sdělovali ÚP veškeré podstatné informace o zdravotním stavu⁴², může se v praxi stát, že tuto povinnost člověk v dané situaci nesplní. Podle názoru ochránce by ale neměl čelit sankčnímu vyřazení za pochybení, které může být projevem jeho postižení. Ochránce chápe sankční vyřazení z evidence uchazečů jako krajní řešení, nikoliv jako běžný nástroj agendy zprostředkování zaměstnání.

Případ kromě výše uvedených pochybení také odhalil dvě věci hodně zvláštní pozornosti. V prvním případě jde o setrvalou snahu ÚP dokládat postižení lékařskými posudky bez ohledu na okolnosti případu, čímž je ve výsledku oslaben sociální model postižení, klíčový pro implementaci čl. 27 Úmluvy.⁴³ Druhou věcí je zranitelnost muže s poruchou paměti – v daném

³⁸ Úřad práce a Ministerstvo práce a sociálních věcí.

³⁹ Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. 5727/2013/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1338>. Jelikož úřady nesouhlasily s bývalou ochránkyní, vydala závěrečné stanovisko (§ 19 zákona o veřejném ochránci práv) a později také informovala o případu veřejnost a Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky dle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

⁴⁰ Ustanovení § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti.

⁴¹ Bývalá ochránkyně příležitě uvedla, že by takové odborné posouzení (konstatující projev poruchy paměti v konkrétní den) nebylo ani možné předložit.

⁴² Srov. ustanovení § 21 zákona o zaměstnanosti (povinnost uchazeče sdělit údaje o zdravotním stavu) ve spojení s ustanovením § 33 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (zvýšená péče ze strany ÚP).

⁴³ K sociálnímu modelu postižení viz: BRODERICK, A. *The long and winding road to equality and inclusion for persons with disabilities. The United Nations Convention on the Rights*

případě šlo o mladého člověka, jehož ve správním řízení zastupoval obecný zmocněnec (jeho otec). Stát prostřednictvím svých orgánů uvedl mladého člověka s postižením do velmi obtížné životní situace spojené s ekonomickou neaktivitou, závislostí na rodičích a nemožností rozvíjet svůj potenciál na trhu práce.⁴⁴ To jsou přitom aspekty života mladých lidí s postižením, které se Úmluva snaží eliminovat právě povinnostmi a zárukami zakotvenými v čl. 27. Úřady však šly v popsaném případě proti nim.

3. PRACOVNÍ REHABILITACE

Podle čl. 27 odst. 1 písm. k) Úmluvy má Česká republika podporovat pracovní a profesní rehabilitaci lidí s postižením. Prvotní posouzení příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti upravujících pracovní rehabilitaci⁴⁵ může vést k závěru, že základní parametry tohoto institutu jsou v českých podmínkách vhodně nastaveny.⁴⁶ Zjištění ochránce z šetření individuálních podnětů a dosud nepublikovaného výzkumu ale ukazují, že stát prostřednictvím ÚP neuplatňuje procesní pravidla pro pracovní rehabilitaci, která si sám přijal anebo která by s ohledem na judikaturu správních soudů a filozofii Úmluvy měl používat.

3.1 Férový proces při posuzování žádosti o pracovní rehabilitaci

Nedodržení některých klíčových procesních pravidel lze ilustrovat na případu muže s postižením, který již pobíral invalidní důchod a chtěl absolvovat pracovní rehabilitaci ve formě „prípravy k práci“⁴⁷ v soukromé společnosti na pozici účetního.⁴⁸ ÚP požadoval, aby stěžovatel absolvoval tzv. ergodiagnostické

of Persons with Disabilities. 1. vydání. Cambridge – Antwerp – Portland: Intersentia, 2015, s. 22–24, 77–79.

⁴⁴ Eurofound. *Reactivate: Employment opportunities for economically inactive people*. [online]. [citováno 23. 2. 2021]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, s. 28–31. Dostupné z: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/reactivate-employmentopportunities-for-economically-inactive-people>

⁴⁵ Ustanovení § 69–§ 74 zákona o zaměstnanosti.

⁴⁶ Uvedené konstatování nijak nemění mé přesvědčení, že by Česká republika měla po vzoru jiných zahraničních úprav přjmout zákon o ucelené rehabilitaci. Koordinovaný postup všech složek státního aparátu (konkrétně resortu sociálních věcí, školství a zdravotnictví) v oblasti habilitace a rehabilitace předvídá i čl. 26 Úmluvy.

⁴⁷ Ustanovení § 72 zákona o zaměstnanosti.

⁴⁸ Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. 6531/2018/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/8182>, závěrečné stanovisko veřejné ochránkyně

vyšetření, což stěžovatel odmítl. Muž uváděl, že mu zákon neukládá povinnost absolvovat ergodiagnostické vyšetření. ÚP kontroval, že muž (žadatel o rehabilitaci) uvádí běžné pracovní omezení a není jasné, proč by nemohl pracovat na pozici účetního bez pracovní rehabilitace. Muž v podnětu také namítl, že jako žadatel neměl přístup k informacím o tom, kdo zasedá v odborné pracovní skupině ÚP, která jeho žádost posuzovala.

Ochránce zjistil, že ÚP nevydal ve věci zamítavé správní rozhodnutí, proti kterému by se mohl stěžovatel bránit.⁴⁹ Odborná pracovní skupina nebyla složena zejména ze zástupců organizací lidí s postižením a zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají více než 50 % lidí s postižením, jak požaduje zákon.⁵⁰ Zasedali v ní převážně zaměstnankyně a zaměstnanci ÚP. „Tajení“ jmen členek a členů odborné pracovní skupiny nemělo oporu v platném právu. Žadatel totiž měl právo nahlížet do spisu⁵¹ a podle vnitřních předpisů měl ÚP dokonce informovat žadatele o právu zúčastnit se jednání odborné pracovní skupiny. Na druhou stranu ale ochránce konstatoval, že požadavek ÚP k absolvování ergodiagnostického vyšetření, což byla hlavní námitka neúspěšného žadatele, měl oporu v právu.⁵²

ÚP v reakci na šetření ochránce změnil složení odborné pracovní skupiny tak, aby odpovídala zákonnému poslání. Přislíbil, že bude informovat budoucí žadatele o rehabilitaci o právu zúčastnit se jednání odborné pracovní skupiny a umožní jim nahlížet do spisu (včetně zpřístupnění jmen členek a členů odborné pracovní skupiny). Pokud jde o aplikaci správního řádu⁵³ v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, trvá mezi ochráncem a resortem Ministerstva práce a sociálních věcí spor, který se nepodařilo odstranit ani na úrovni vlády.⁵⁴ V praxi to znamená to, že pokud ÚP nevyhoví žádosti o pracovní rehabilitaci člověka s postižením, nevydá správní rozhodnutí, proti kterému by se mohl žadatel formálně bránit.

práv ze dne 20. 1. 2020, sp. zn. 6531/2018/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8022>

⁴⁹ Např. podáním odvolání či žalobou k správnímu soudu.

⁵⁰ Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁵¹ Ustanovení § 38 správního řádu.

⁵² Ustanovení § 21 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 9 zákona o zaměstnanosti.

⁵³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ Bývalá ochránkyně podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv vyrozuměla vládu o zjištěné nezákonné praxi ÚP a o neúspěšném doporučení ministerstvu uvést metodiku do souladu se zákonem. Bývalá ochránkyně vládě navrhla, aby ministerstvu uložilo metodicky vést ÚP k tomu, aby o žádostech rozhodovaly ve správním řízení. Vláda návrhu nevyhověla. Proto podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv bývalá ochránkyně informovala Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky. Podrobnejší viz vyrozumění veřejné ochránkyně práv ze dne 26. 11. 2019, sp. zn. 12/2019/SZD. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7762>

Dle mého názoru je dán prostor pro strategickou litigaci, které by se mohly ujmout organizace prosazující práva lidí s postižením. Ve světle dosavadního vývoje je žádoucí požádat nezávislý a nestranný soud (ve věti správního soudnictví), aby na základě správní žaloby posoudil, zda při nevyhovění žádosti o pracovní rehabilitaci je ÚP povinen vydat negativní správní rozhodnutí ve smyslu § 68 správního rádu. Domnívám se, že existence elementárních záruk spravedlivého procesu pro účely poskytování profesní rehabilitace (např. rozhodnutí s řádným odůvodněním, možnost podat odvolání) je jedním z důležitých předpokladů pro naplnění závazku státu zakotveného v čl. 27 odst. 1 písm. k) Úmluvy.

3.2 Zapojení lidí s postižením do činnosti odborných pracovních skupin Úřadu práce

Výše popsaný případ odhalil i jeden z dílčích aspektů pracovní rehabilitace, který stojí zatím mimo pozornost právnické veřejnosti. Je jím činnost odborných pracovních skupin (dále také „OPS“) na ÚP, jež jsou zřizovány za účelem posouzení vhodné formy pracovní rehabilitace lidí s postižením. Skupiny mají být složené zejména ze zástupců organizací lidí s postižením a zástupců zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % osob se zdravotním postižením.⁵⁵

Právní úprava na úrovni zákona o zaměstnanosti je ale velmi kusá. Fungování OPS proto podrobněji upravuje směrnice generálního ředitele⁵⁶, která je z pohledu teorie práva interní normativní instrukcí.⁵⁷ Směrnice byla vydána za účelem sjednocení postupu jednotlivých pracovišť ÚP v oblasti pracovní rehabilitace a OPS se blíže věnuje její část čtvrtá.⁵⁸ Ochránce se v rámci svého úkolu systematického monitorování Úmluvy zaměřil na to, jak OPS při ÚP prakticky fungují a zda přispívají ke svému účelu – zapojení lidí s postižením do procesů, které se jich týkají.⁵⁹

⁵⁵ Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁵⁶ Konkrétně se jedná o směrnici generálního ředitele č. 8/2015 ve znění Dodatku č. 1, č. 2, č. 3, č. 4, č. 5 – Realizace pracovní rehabilitace a spolupráce včetně příslušných útvarů Úřadu práce České republiky při začleňování osob se zdravotním postižením na trh práce. Směrnice není veřejně dostupná.

⁵⁷ OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Leges, 2013. s. 44.

⁵⁸ Směrnice kupříkladu stanovuje minimální počet členů OPS, nezávazný charakter vydávaných doporučení pro ÚP, dobrovolné členství bez nároku na odměnu, minimální četnost setkávání v průběhu kalendářního roku, nevěřejnost jednání, možnost osobní účasti žadatele o rehabilitaci na jednání OPS.

⁵⁹ Ustanovení čl. 4 odst. 3 Úmluvy.

Výzkum formou dotazníkového šetření⁶⁰ mezi 71 kontaktními pracovišti ÚP ukázal, že podíl lidí s postižením netvoří z celkového počtu členek a členů OPS ani jednu desetinu (konkrétně 7 %). Výzkum dále potvrdil praxi, která se objevila ve shora popsaném individuálním případě, a to, že většinu členek a členů OPS tvoří úřednice a úředníci ÚP, přestože záměr zákonodárce byl zjevně odlišný. Zastoupení lidí pracujících na ÚP přesahuje polovinu všech členek a členů OPS (51 %), následují je organizace zastupující lidi s postižením (21 %), organizace zaměstnavatelů (19 %), další subjekty⁶¹ (7 %) a v zanedbatelné míře územní samosprávné celky a odborové organizace (dohromady 2 %).

Ochránce dále zjistil, že členkou či členem OPS se člověk stane většinou na základě přímého oslovení ze strany ÚP. Lidé s postižením či organizace, které hájí jejich zájmy, se aktivně k této činnosti nehlásí a ani ji nevyhledávají.⁶² Naopak většina OPS se schází v reakci na podání žádosti o pracovní rehabilitaci (73 %) a většinou k jednání dojde do jednoho měsíce od podání návrhu na individuální plán pracovní rehabilitace (43 %). Ve zkoumaném období se jednání OPS zúčastnilo pouze 1 % žadatelů o rehabilitaci, přestože jsou dle směrnice právě žadatelům přístupná (nikoliv otevřená široké veřejnosti). Kontaktní pracoviště jako hlavní důvod neúčasti žadatelů uváděla jejich nezájem (83 %).⁶³

Zjištění z dosud nepublikovaného výzkumu ombudsmana jsou dle mého názoru přímým podnětem pro zvýšení participace lidí s postižením na činnosti OPS, neboť se jich tato aktivita přímo dotýká. Na jedné straně může být důvodem stávající neuspokojivé situace nedostatečná informovanost lidí s postižením a organizací, které hájí jejich zájmy, na druhé straně také nedůvěra v současné uchopení pracovní rehabilitace v činnosti ÚP.⁶⁴ Osobně bych nepodceňoval ani skutečnost, že lidé zasedají v OPS dobrovolně a nejsou

⁶⁰ Data byla sbírána v roce 2019 a vztahují se k roku 2018.

⁶¹ V této kategorii se objevovali zástupci zdravotnických zařízení, především praktičtí lékaři, posudkoví lékaři a specialistiky z oboru rehabilitace. Další specialistiky (klinický psycholog, fyzioterapeutka, psychiatr) se vyskytovali ojediněle. Další subjekty, které byly zahrnuty v dané kategorii v řádu jednotek, představují zástupci Okresních správ sociálního zabezpečení, zaměstnavatelé na chráněném trhu práce, pracovníci neziskových organizací a v jednom případě také zástupkyně z oblasti vzdělávání.

⁶² K příčinám viz níže.

⁶³ Kancelář veřejného ochránce práv. *Fungování odborných pracovních skupin pro pracovní rehabilitaci lidí s postižením. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv*. Veřejný ochránce práv – ombudsman, 2021. Dosud nepublikováno.

⁶⁴ Kontaktní pracoviště ÚP byla vyzvána, aby nad rámec výzkumných otázek týkajících se OPS uvedla případné další poznámky k institutu pracovní rehabilitace. Tuto možnost využilo 22 kontaktních pracovišť a zmínilo především komplikovanou administrativu a zdluhavost procesu (spojeného se systémem veřejných zakázek). Tato skutečnost mimo jiné znamená delší čekací lhůtu pro jednotlivé žadatele o pracovní rehabilitaci, což může mít za následek ztrátu motivace a chuti k práci.

za práci odměněni a ani jim nejsou poskytnuty jiné náhrady (cestovné či stravné). Přestože fungování OPS se zdá být na první pohled marginální záležitostí, věřím, že vyšší podíl lidí se zkušeností v OPS může vést nejen k zefektivnění jejich činnosti, ale také k většímu tlaku lidí s postižením na proměnu celého procesu pracovní rehabilitace.

4. PODPORA PRACOVNÍ PŘÍLEŽITOSTI – PŘÍKLAD DOMOVŮ PRO OSOBY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

O míře zaměstnávání lidí s postižením, kteří žijí dlouhodobě v zařízení sociálních služeb, neexistovala dostatečně reprezentativní data. Ochránce ale v rámci zpráv ze systematických návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením (dále jen „DOZP“) dlouhodobě poukazoval na nízký počet lidí s postižením, kteří získali pracovní příležitosti mimo stěny těchto zařízení.⁶⁵

Na sklonku roku 2020 představil ombudsman ucelená data o realizaci práva na práci klientů a klientek DOZP.⁶⁶ Jedná se o velmi důležitý výzkum, který indikuje výrazný nedostatek pracovních příležitostí pro zvlášť zranitelnou komunitu lidí s postižením.⁶⁷ Ochránci se potvrdila hypotéza, že práce a zaměstnání nejsou inherentní součástí života naprosté většiny klientů DOZP v produktivním věku (18–65 let), což má dopad na jejich nezávislý způsob života ve smyslu čl. 19 Úmluvy. Celkový počet zaměstnaných klientů v produktivním věku představuje přibližně osminu z celkového počtu klientů v produktivním věku (13 %). Míra zaměstnanosti klientů DOZP v produktivním věku je tak výrazně nižší než v případě lidí

⁶⁵ První veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl v souhrnné zprávě z návštěv domovů pro osoby se zdravotním (mentálním) postižením z roku 2009 uvedl: „V některých zařízeních nebyl zjištěn žádný pracovněprávní vztah klienta. Klienti v rozhovorech uvedli, že by rádi pracovali, a to nejen z důvodu finančních. [...] Šetřením nebylo zjištěno, že by všechna zařízení systematicky pomáhala klientům najít zaměstnání. Realizace práva na práci tak představuje v domovech značný problém.“ Viz Veřejný ochránce práv. *Souhrnná zpráva z návštěv domovů pro osoby se zdravotním (mentálním) postižením* [online]. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 66 [citováno 23. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/?id=101624>

⁶⁶ Kancelář veřejného ochránce práv. *Život klientů a klientek v domovech pro osoby se zdravotním postižením. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv*. Veřejný ochránce práv – ombudsman, [online] 2020, s. 41–49. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Vyzkumy/6-2019-domovy-pro-osoby-s-postizenim.pdf

⁶⁷ V DOZP v době výzkumu převažovali klienti a klientky s mentálním postižením a kombinovaným postižením.

s postižením, kteří žijí mimo DOZP (40 %).⁶⁸ Ochránce sám přiznává, že za nízkými čísly o zaměstnanosti stojí celá řada faktorů, které nemůže DOZP ovlivnit (závažnost postižení klientů, stupeň dosaženého vzdělání, nedostatek pracovních příležitostí v regionu). Na druhou stranu ale neexistuje standard pro oblast čl. 27 Úmluvy, kterého by tato zařízení měla dosahovat u klientů s nižším stupněm podpory (například v oblasti podporovaného zaměstnávání na otevřeném trhu práce).⁶⁹

Velmi zajímavá jsou z pohledu čl. 27 odst. 1 písm. e) Úmluvy data týkající se lidí, kteří vykonávají placenou práci. Více než polovina (51 %) ze zaměstnaných klientů pracuje pro DOZP. Znamená to, že jejich zaměstnavatel je zároveň poskytovatelem pobytové sociální služby, což je v rozporu s principem normality a může posilovat závislost na zařízení. Pokud klient pracuje mimo DOZP (u externího zaměstnavatele), platí, že se zvyšuje šance na získání práce v rámci pracovního poměru (liší se pochopitelně výše pracovních úvazků). Pokud je zaměstnavatelem DOZP, převažují práce konané na základě dohod (o provedení práce, o pracovní činnosti). Většina zaměstnaných klientů (67 %) vykonává pouze pomocné práce s nízkou kvalifikací. Nejčastěji jsou zaměstnáni v oblasti úklidu, následují údržbářské práce, pomocné práce v kuchyni a pomocné činnosti v prádelně.⁷⁰

V budoucnu bude klíčové, jak ombudsman dál rozvine aktivity v této specifické oblasti a jakých oprávnění využije za účelem implementace čl. 27 Úmluvy. V závěru výzkumné zprávy totiž sám ochránce otevírá téma deinstitucionalizace, když upozorňuje, že bez probíhající transformace pobytových služeb, jejímž cílem je přechod od institucionální péče k péči poskytované v přirozeném prostředí, nebude právo na nezávislý způsob života klientů a klientek DOZP podle čl. 19 Úmluvy realizováno. Oba články Úmluvy jsou zde unikátně propojeny a progres při jejich implementaci funguje na bázi přímé úměry.

5. DISKRIMINACE Z DŮVODU POSTIŽENÍ

Přestože je zdravotní postižení diskriminačním důvodem, který byl v prvních deseti letech činnosti ombudsmana jako orgánu pro rovné zacházení (angl.

⁶⁸ Český statistický úřad. Výběrové šetření osob se zdravotním postižením. [online] Praha: 2019. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/90600407/26000619.pdf/b1d5a2b3-a309-4412-a962-03d847d3d1a0?version=1.5>

⁶⁹ Mám na mysli mapování pracovního potenciálu a preferencí a zejména poskytování podpory, která může mít několik podob (informování o příležitostech, spolupráce s ÚP, samo-správou, regionálními zaměstnavateli, nácviky a zajištění asistence).

⁷⁰ Viz Kancelář veřejného ochránce práv. op. cit. 66, s. 47–48.

equality body) nejčastěji namítán v doručených podnětech⁷¹, na civilní soudy se s antidiskriminačními žalobami v oblasti zaměstnání obrátilo jen osm lidí s postižením.⁷² Počet podaných žalob také nekoreluje se zjištěním Českého statistického úřadu o rozšířeném výskytu diskriminace z důvodu postižení v pracovním prostředí.⁷³

Důvody nízkého počtu žalob lze spatřovat hned v několika faktických překážkách. Hlavní bariérou pro oznamování diskriminace je nedůvěra, že by příslušné instituce (typicky soudy) mohly případ účinně vyřešit. Potenciální oběti diskriminace odrazuje také nedostatek důkazů a informací, zdlouhavost a nákladnost soudních řízení. Lidem s postižením brání ve výkonu práva i stud, nedůvěra ve vlastní schopnosti či strach z odvety.⁷⁴

Níže uvedené případy ukazují, že některým lidem s postižením se přesto podařilo překážky částečně překonat a obrátit se s žádostí o pomoc alespoň na ochránce. Zároveň ilustrují, jak ochránce přispěl k výkladu nejen obecných ustanovení antidiskriminačního zákona⁷⁵, ale v evropském a mezinárodním měřítku také k interpretaci Rámcové směrnice EU⁷⁶ a čl. 5 Úmluvy. Zajímavé případy, v nichž ombudsman poskytoval metodickou pomoc obětem diskriminace z důvodu postižení, pro přehlednost člením dle jednotlivých fází trvání

⁷¹ Kancelář veřejného ochránce práv. *Deset let ombudsmana jako národního orgánu pro rovné zacházení*. Příloha ke zprávě veřejné ochránky práv za 4. čtvrtletí roku 2019 pro Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky ze dne 31. ledna 2020. [online] [citováno dne 19. 2. 2021]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtnetky/2019/2019-IV-Q-Equality-Body.pdf

⁷² Sedm z nich je podrobněji popsáno v KREIŽA, V. *Zákaz diskriminace osob se zdravotním postižením v pracovněprávních vztazích*. [online]. Praha, 2019/2020. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 71–87. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/225680/?lang=en>. Osmý případ vychází ze zprávy veřejné ochránky práv ze dne 21. 1. 2019, sp. zn. 7571/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/6674>. Soud o něm pravomocně dosud nerozhodl.

⁷³ Desetina pracujících se zdravotním postižením se někdy setkala s diskriminací v práci nebo na pracovním trhu kvůli postižení a 39 % kvůli postižení změnilo práci (pracovní pozici nebo zaměstnavatele). Blíže viz Český statistický úřad. *Výběrové šetření osob se zdravotním postižením*. [online]. Praha. [citováno dne 23. února 2021], 2019. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/90600407/26000619.pdf/b1d5a2b3-a309-4412-a962-03d847d3d1a0?version=1.5>

⁷⁴ Kancelář veřejného ochránce práv. *Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti*. Závěrečná zpráva z výzkumu veřejné ochránky práv. Veřejný ochránce práv – ombudsman [online], 2015, s. 132–133. Dostupné z: https://www.ochrane.cz/fileadmin/user_upload/ESO/CZ_Diskriminace_v_CR_vyzkum_01.pdf

⁷⁵ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „antidiskriminační zákon“).

⁷⁶ Směrnice Rady 78/2000/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (dále jen „Rámcová směrnice EU“).

pracovněprávního vztahu, nikoliv podle forem diskriminace či specifických oprávnění ochránce. Zvláštní pozornost věnuji povinnosti zaměstnavatele přijímat přiměřená opatření, jejichž nesplnění či opomenutí může vyústit v nepřímou diskriminaci.

5.1 Přístup k zaměstnání

Případ opakovaně odmítaného uchazeče o zaměstnání se sluchovým postižením ukazuje, že zaměstnavatelé neuvažují pracovněprávní vztah s lidmi se sluchovým postižením z důvodu nějaké zášti, ale spíše z neznalosti či nedostatku zkušeností. Mají obavy, jak by se s takovým zaměstnancem dorozumívali a ani předem nezjišťují, zda by byl daný uchazeč schopen vykonávat práci a jak by mohl případně s dalšími osobami na pracovišti komunikovat. Odmítnutí uchazeče se sluchovým postižením pouze na základě obav z komunikace je dle názoru ombudsmana přímou diskriminací z důvodu postižení.⁷⁷

Za podezřelou z pohledu zákazu nepřímé diskriminace lze označit nabídku práce, v níž je bez ohledu na povahu práce požadováno, aby první kontakt s uchazečem o zaměstnání proběhl výlučně telefonicky. Takový na první pohled neutrální požadavek může nepřiměřeně dopadat na lidi se sluchovým postižením (zejména na neslyšící), kteří, byť splňují ostatní předpoklady uvedené v inzerátu (včetně kvalifikačních), jsou z výběru předem vyloučeni. S touto praxí se setkali lidé se sluchovým postižením, kteří se účastnili výzkumu ochránce o zaměstnávání lidí ve veřejném sektoru.⁷⁸ Rozhodující pro konečné posouzení námitky diskriminace je, jak konkrétní zaměstnavatel odůvodní citovaný požadavek s ohledem na nabízenou pozici a její pracovní náplň.⁷⁹

Případ muže se zrakovým postižením poukázal, jak může odchýlení od procesních pravidel ovlivnit férový přístup lidí s postižením k zaměstnání ve veřejném sektoru. Ombudsman šetřil podnět muže, který měl zájem o přijetí

⁷⁷ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. 217/2011/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2304>

⁷⁸ Kancelář veřejného ochránce práv. *Zaměstnávání lidí s postižením ve veřejném sektoru – pohled lidí s postižením*. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv – ombudsman, 2021, s. 50–51. Kancelář veřejného ochránce práv. *Zaměstnávání lidí s postižením ve veřejném sektoru – pohled lidí s postižením*. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv – ombudsman, 2021, s. 50–51. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9078>

⁷⁹ Postup zaměstnavatele by mohl být teoreticky zákonné, pokud by tato praxe byla objektivně odůvodněna legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení by byly přiměřené a nezbytné (viz ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona).

do služebního poměru příslušníka Vězeňské služby ČR na pozici strážného justiční stráže. Věznice jej poté, co se zúčastnil neformálního pohovoru, vyzuměla, že s ním nezahájí přijímací řízení. Důvodem měl být vyšší počet dioptrií. Takové odmítnutí mimo přijímací řízení ale nemělo oporu v zákoně. Ochráncé konstatoval, že je na rozhodnutí uchazeče o zaměstnání v bezpečnostním sboru, zda zašle písemnou žádost o přijetí, jejímž doručením je přijímací řízení ze zákona zahájeno. Tím, že komise odmítla muže mimo formální řízení, címž jej odradila od podání oficiální žádosti, pochybila. Praxi výběru uchazečů mimo přijímací řízení nakonec zakázal generální ředitel Vězeňské služby ČR.⁸⁰

5.2 Rovné odměňování

Otzáka rovného odměňování lidí s postižením měla v činnosti ombudsmana dva rozměry. První z nich bych pracovně nazval „faktický“, druhý pak „normativní“.

V případě faktického rozměru se ochránce zabýval podněty, kde zaměstnatele fakticky nepřiznávali zaměstnankyním či zaměstnancům nenárokové složky mzdy, a to s ohledem na jejich (paralelní) příjem z invalidního důchodu. Ochráncé musel prvně rozptýlit chybnou úvahu mnohých zaměstnavatelů, že se na nenárokové složky mzdy (typicky odměny, bonusy či prémie) nevztahuje zákaz diskriminace.⁸¹ Na druhém místě musel ochránce pobíráni invalidního důchodu ztotožnit s důvodem „zdravotní postižení“, aby dovodil porušení zákazu přímé diskriminace.⁸² Třetím úkolem, který dosud není dokončen, je přimět orgány inspekce práce rádně zjišťovat skutkový stav, ten správně právně vyhodnocovat a ukládat přiměřené, účinné a odrazující sankce za diskriminaci z důvodu postižení.⁸³

⁸⁰ Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 9. 2. 2018, sp. zn. 1142/2017/VOP. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/1142-2017-JMA-10vv-final.pdf

⁸¹ Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 9. 4. 2015, sp. zn. 265/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2792>

⁸² Nárok na invalidní důchod je přímo spjat se zdravotním postižením, a na jiné osoby než na lidi s postižením z podstaty věci dopadat nemůže. Podobně ochráncé postupoval v případě osob pobírajících starobní důchod a namítané diskriminace z důvodu věku. Pokud by tak ochráncé neučinil, nejednalo by se ve skutkově podobných případech o diskriminaci přímou, ale maximálně nepřímou, u které existuje širší prostor pro ospravedlnění (srov. § 3 odst. 1 a § 5 odst. 3 antidiskriminačního zákona).

⁸³ Přestože Státní úřad inspekce práce slíbil v roce 2019 bývalé ochránkyni vydání vnitřního předpisu týkajícího se kontrol rovného zacházení na pracovišti, nebyl takový předpis ke dni odevzdání tohoto článku vydán. Viz blíže závěrečné stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. 5112/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6514>

Druhý, tedy „normativní“ rozměr rovného odměňování souvisel s nařízením vlády o minimální mzdě⁸⁴, který do 31. 12. 2016 stanovoval nižší sazbu minimální mzdy pro osoby pobírající invalidní důchod. Lidé s postižením upozorňovali ochránce v podnětech, že nařízení vede v praxi k tomu, že jako zaměstnanci dostávají nižší mzdu než jejich kolegové bez postižení, přestože vykonávají stejnou práci. Ochránce tuto situaci vyhodnotil jako přímou diskriminaci.⁸⁵ Kritizoval rovněž orgány inspekce práce, že namítané mzdové politice řady zaměstnavatelů nevěnovaly v průběhu kontrol náležitou pozornost.⁸⁶

Za nejdůležitější krok ombudsmana v tématu spravedlivé odměny lze po-važovat podání návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení dvojí sazby minimální mzdy.⁸⁷ V návrhu z roku 2016⁸⁸ ochránce uvedl, že nařízení vlády v tehdejším znění odporovalo čl. 27 odst. 1 písm. b) Úmluvy, který lidem s postižením zaručuje rovné odměňování za práci rovnocenné hodnoty. Celou argumentací ochránce silně rezonovala ochrana lidské důstojnosti lidí s postižením na trhu práce (právní úprava totiž prohlubovala jejich postavení jako zaměstnanců „nižší kategorie“). V přímé návaznosti na vysvětlení Ministerstva práce a so-ciálních věcí⁸⁹ ochránce připomněl, že dovolené zvláštní opatření k vyrovnání příležitostí lidí s postižením nemůže nikdy spočívat v poskytnutí nižšího standardu, než jaký je obecný. Proto státní podpora lidí s postižením na pracovním trhu nemůže spočívat v jejich méně příznivém odměňování založeném navíc *ex lege*. Ústavní soud řízení nakonec zastavil, jelikož napadené ustanovení bylo zrušeno.⁹⁰ Vláda s účinností od 1. 1. 2017 dvojí sazbu minimální mzdy z nařízení vlády vypustila bez nahradily.⁹¹

⁸⁴ Nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ Srov. vyjádření zástupkyně vedoucí odboru právního ze dne 7. října 2014, sp. zn. 5676/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/2020>

⁸⁶ Závěrečné stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 19. prosince 2014, sp. zn. 5945/2014/VOP, dosud nepublikováno.

⁸⁷ Toto oprávnění plyně z ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Návrh veřejné ochránkyně práv Ústavnímu soudu ČR ze dne 19. února 2016, sp. zn. 16/2015/SZD. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/3744>

⁸⁹ Ministerstvo se totiž zaštiňovalo čl. 7 odst. 2 Rámcové směrnice EU. Ten členským státům umožňuje zachovávat nebo přijímat ustanovení k ochraně zdraví a bezpečnosti při práci nebo opatření zaměřená na vytváření nebo zachování ustanovení nebo zařízení na ochranu nebo podporu v zařazení těchto osob do pracovního prostředí.

⁹⁰ Usnesení Pl. ÚS 6/16 ze dne 3. ledna 2017.

⁹¹ Stalo se tak s účinností od 1. ledna 2017 nařízením vlády ze dne 5. 10. 2016, č. 336/2016 Sb.

Mám za to, že i tento kvalifikovaný návrh a argumentace v něm uvedená byly jedním ze střípků v pomyslné mozaice, který přispěl ke změně diskriminační právní úpravy.

5.3 Obtěžování na pracovišti

Neprátelské pracovní prostředí a patologické vztahy mezi zaměstnanci na různých úrovních řízení se nevyhýbají ani lidem s postižením, třebaže čl. 27 odst. 1 písm. b) Úmluvy zavazuje státy chránit bezpečnost a ochranu zdraví při práci lidí s postižením, včetně ochrany před obtěžováním. Z několika řešených případů obtěžování z důvodu postižení hodlám pojednat krátce o dvou z nich. Obě kauzy totiž přispely k rozvinutí interpretace antidiskriminačního zákona (diskriminačního důvodu a formy diskriminace) a současně měly uspokojivou mimosoudní dohru. Ta do jisté míry dává naději, že se obě obtěžování z důvodu postižení dočká kompenzace za způsobenou újmu od bývalého zaměstnavatele a spor může skončit smírem.

V případě muže (italského státního příslušníka), který pracoval v Česku pro nadnárodní společnost, se musel ochránce zabývat tím, zda zdravotní obtíže způsobené ledvinovými kameny mohou naplnit definici chráněného důvodu „zdravotní postižení“.⁹² Ochránce při výkladu využil dynamicky se rozvíjející judikaturu Soudního dvora EU⁹³ a plně využil sociálního modelu postižení. Zaměstnavateli avizovaná lékařská péče a častější návštěvy toalety se totiž měly stát záminkou k obtěžování (v podobě přetěžování zaměstnance či povinnosti hlásit častější odchod na toalety), které vyústilo k ukončení pracovního poměru výpovědí pro neuspokojivé pracovní výsledky. Muž se proti postupu zaměstnavatele bránil soudně, a to uplatněním žaloby na určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru. Soud nařídil stranám setkání s mediátorem, které nakonec vedlo ke smírnému vyřešení soudního sporu. Soud v této věci schválil smír, podle kterého zaměstnavatel měl vyplnit zaměstnanci částku ve výši 220 000 Kč.⁹⁴

⁹² Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 18. května 2015, sp. zn. 5560/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/3772>

⁹³ Podrobněji zpracováno zde LIU, Kimberly, O'CINNEIDE, Colm. *The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*. [online] Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, s. 48–50. Dostupné z: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5009-the-ongoing-evolution-of-the-case-law-of-the-court-of-justice-of-the-european-union-on-directives-2000-43-ec-and-2000-78-ec-pdf-766-kb>

⁹⁴ Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 3 ve věci č. j. 20 C 349/2014-1054 ze dne 9. února 2016.

Podstatou druhého případu bylo, že zaměstnavatelka (veřejná vysoká škola) pověřovala prostřednictvím vedoucího katedry chemie svou zaměstnankyni pracovními úkoly i v době, kdy nepřetržitě ošetřovala člena rodiny (otce ve věku 93 let, jemuž byl přiznán příspěvek na péči ve stupni II). Zaměstnavatelka výpověď založila na tom, že se žalobkyně dopouštěla soustavně méně závažného porušování povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci.⁹⁵ Uvedený případ byl dle právního názoru ombudsmana případem tzv. odvozené diskriminace z důvodu postižení.⁹⁶ Tím ochránce přímo navázal na judikaturu Soudního dvora EU, který tuto formu diskriminace pojmenoval v dnes již legendárním případě britské ženy Coleman, která čelila obtěžování na pracovišti a výpovědi z důvodu péče o nezletilého syna s postižením.⁹⁷ Zaměstnankyně v českém případu napadla výpověď u soudu. Žádala nejen určení neplatnosti výpovědi, ale také náhradu mzdy a náhradu nemajetkové újmy v penězích. Zaměstnavatelka s bývalou zaměstnankyní uzavřela smír a zavázala se k zaplacení „finančního vyrovnání“ ve výši 120 000 Kč.⁹⁸

5.4 Nepřijetí přiměřeného opatření jako forma diskriminace

Z výběrového šetření Českého statistického úřadu plyne, že úpravy pracovního režimu (zahrnující například odlišné rozvržení pracovní doby, přestávky nebo práci z domova) má zhruba třetina pracujících s postižením. Dalších 10 % je nemá, ale vzhledem ke svému postižení by je potřebovalo, a 56 % upravený pracovní režim vůbec nepotřebuje. Úpravy pracovního prostředí jsou na volném trhu práce daleko vzácnější. Má je 7 % pracujících s postižením a téměř stejně (6 %) je nemá, ale potřebovalo by je. Celkem 87 % pracujících s postižením pak upravené pracovní prostředí nemá, ani ho nepotřebuje.⁹⁹

Velmi zajímavými kazuistikami a výzkumnými poznatky stran povinosti zaměstnavatelů přijímat přiměřená opatření vůči zaměstnancům

⁹⁵ Vyjádření veřejné ochránkyně práv ze dne 27. března 2017, sp. zn. 3532/2016/VOP. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/5052>

⁹⁶ Ke konceptu odvozené diskriminace podrobněji ŠAMÁNEK, J. a kol. *Antidiskriminační právo v judikatuře a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 48–51.

⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. července 2008 ve věci C-303/06 S. Coleman proti Attridge Law a Stevu Law.

⁹⁸ Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ve věci č. j. 19 C 228/2016-80 ze dne 27. března 2018.

⁹⁹ Český statistický úřad. *Výběrové šetření osob se zdravotním postižením*. [online]. [citováno 23. 2. 2021]. Praha: 2019. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/90600407/26000619.pdf/b1d5a2b3-a309-4412-a962-03d847d3d1a0?version=1.5>

s postižením disponuje také ombudsman. Z dostupných zdrojů plyne, že pro ochránce jsou individualizovaná přiměřená opatření jedním z hlavních nástrojů inkluze lidí s postižením na trh práce.¹⁰⁰ Jedná se ostatně také o jeden z vůdčích principů samotné Úmluvy.¹⁰¹ Přesto se zdá, že se tato povinnost v českém pracovním prostředí dosud nezakořenila tak, jak by bylo s ohledem na závazky České republiky plynoucí z Rámcové směrnice EU a Úmluvy potřebné.¹⁰²

Ochránce se hned v počátcích svého působení jako orgánu pro rovné zacházení musel vypořádat s tím, kdy přesně zaměstnavateli vzniká právní povinnost přijmout přiměřené opatření. Jednalo se o situaci, kdy postižení, resp. omezení z něho plynoucí vyžadovala změnu pracovní smlouvy (zkrácení úvazku). Jelikož však nebylo zřejmé, jak zaměstnanec o svých potřebách se zaměstnavatelem komunikoval (zda mu vůbec o svém nepříznivém zdravotním stavu řekl), měl ochránce za to, že k diskriminaci v podobě nepřijetí přiměřeného opatření nedošlo.¹⁰³ Faktor neinformovanosti hrál svou roli i v případě muže s psychosociálním postižením, kterému byla prodloužena pracovní smlouva na dobu určitou, nikoliv na dobu neurčitou, jak původně očekával. Muž spatřoval důvody tohoto kroku ve svém postižení¹⁰⁴, o kterém ale zaměstnavateli včas neřekl. Ten tudiž podle názoru ochránce nemohl přijmout vůči zaměstnanci přiměřené opatření.¹⁰⁵

Nutnost otevřeně komunikovat o svých potřebách a srozumitelně formulovat žádosti o přiměřená opatření vyplynula z výzkumného šetření, které se zabývalo pohledem lidí s postižením na zaměstnání ve veřejném sektoru. V ideálním případě jsou přiměřená opatření přirozenou součástí nástupu nového zaměstnance a jeho domluvy se zaměstnavatelem, zvláště když je

¹⁰⁰ K tomu komplexně FERRI, D., LAWSON, A. *Reasonable accommodation for disabled people in employment*. [online] Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. s. 48–51. Dostupné z: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/3724-reasonable-accommodation-for-disabled-people-in-employment>

¹⁰¹ Český překlad Úmluvy používá termín „přiměřené úpravy“ a je zmíněn v článcích 2, 5, 14, 24 a 27.

¹⁰² Podobná situace panuje i v ostatních členských státech EU. Proto se evropské instituce snaží na toto téma upozorňovat řadou podpůrných materiálů a publikací. Z poslední doby stojí za zmínku např. European Commission. *How to put reasonable accommodation in practice. Guide of promising practices*. [online]. [citováno 24. 2. 2021]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?caId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

¹⁰³ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 11. října 2012, sp. zn. 85/2011/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2544>

¹⁰⁴ V daném případě šlo o narcistickou poruchu osobnosti, která zapříčňovala řadu konfliktů s kolegy a nadřízenými.

¹⁰⁵ Vyjádření veřejného ochránce práv ze dne 3. června 2020, sp. zn. 566/2020/VOP/BKU. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8270>

postižení viditelného charakteru.¹⁰⁶ Lidé s postižením se v rámci skupinových rozhovorů přikláněli k názoru, že většinou by to měl být zaměstnanec, kdo učiní první krok – zvláště pak v situaci, kdy je u zaměstnavatele, který obvykle nezaměstnává lidi s postižením nebo s tím nemá mnoho zkušeností.¹⁰⁷ Považovali za důležité, aby zaměstnanec vyvinul vlastní úsilí v případě, kdy se například jedná o jediného člověka ve velkém kolektivu – on si má říct o to, co potřebuje.¹⁰⁸

Ve srovnání s těmito přístupy, které akcentují aktivitu zaměstnance s postižením, je dobré připomenout i postoj Výboru OSN pro práva osob s postižením, který v obecném komentáři k čl. 5 Úmluvy (rovnost a nediskriminace) uvedl, že „*přiměřené úpravy vyžadují, aby nositel povinnosti vstoupil v dialog s jednotlivcem s postižením. Je důležité poznamenat, že povinnost poskytovat přiměřené úpravy se neomezuje na situace, ve kterých člověk s postižením o úpravy požádal nebo ve kterých by mohlo být prokázáno, že údajný nositel povinnosti si byl skutečně vědom toho, že daný člověk má postižení. Měla by být aplikována v situacích, v nichž by si potenciální nositel povinnosti měl uvědomovat, že daný člověk má postižení, které může vyžadovat úpravy za účelem vyrovnaní překážek pro výkon práv.*“¹⁰⁹ Bude jistě zajímavé sledovat, jak ombudsman zohlední či citlivě vyváží tento přístup ve svých dalších případech.

V době tvorby tohoto příspěvku lze s jistotou konstatovat, že spory o znalost postižení a potřeb (a na ně navázaná povinnost přijmout přiměřené opatření) nejsou tím nepalčivějším problémem. Následující kauzy ochránce výmluvně demonstrují, že ani přesně formulované požadavky na přiměřená opatření nemusí být zárukou jejich přijetí, a tím i udržení stávajícího zaměstnání. Všechny tři níže uvedené případy propojuje skutečnost, že lidé s postižením byli zaměstnáni v pracovním poměru dlouhodobě a v důsledku nepřijetí přiměřeného opatření zaměstnání ztratili.

V prvním případě šlo o dlouholetého civilního zaměstnance věznice, který z důvodu chronické bolesti zad žádal o přeřazení do jiné věznice, která byla

¹⁰⁶ Jedna z respondentek uvedla svou vlastní zkušenosť slovy: „Hned, jak jsem se dozvěděla, že jsem přijatá, tak mně ta nová šéfová napsala e-mail, ať já jí napíšu, co všechno já bych potřebovala přizpůsobit, změnit, nachystat atd.“

¹⁰⁷ Respondentka v rozhovoru k tomuto tématu uvedla: „Protože nemůžeme u všech předpokládat (...), že by měli vědět všechno o všech zdravotních postiženích.“

¹⁰⁸ Kancelář veřejného ochránce práv. *Zaměstnávání lidí s postižením ve veřejném sektoru - pohled lidí s postižením. Závěrečná zpráva z výzkumu zástupkyně veřejného ochránce práv.* Veřejný ochránci práv – ombudsman, 2021, s. 34. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/9078>.

¹⁰⁹ Blíže viz Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. *Obecný komentář o rovnosti a nediskriminaci*, odst. 24 b) [online]. [citováno 23. 2. 2021]. Ženeva, 2018. Dostupný v českém překladu z www.ochrance.cz

blíže jeho bydlišti. Zaměstnanec by tak nemusel dojíždět každý den 300 km, což zhoršovalo jeho zdravotní stav. Věznice, která v rozhodném období hledala nové zaměstnance, ale jeho žádosti o přeřazení nevyhověla. Muž proto zaměstnání opustil. Vzniklo podezření, že se Vězeňská služba dopustila diskriminace z důvodu věku a zdravotního postižení. Ředitel věznice se bývalému zaměstnanci po posouzení věci ochráncem omluvil, ale neposkytl mu náhradu škody za ztrátu výdělku a náhradu nemajetkové újmy. Případem se v době tvorby zabývá prvoinstanční soud. Ochránce dovodil právní závěr, že povinnost přijmout přiměřené opatření tíží zaměstnavatele jako celek (všechny organizační jednotky) a uplatní se i tam, kde zaměstnanec nežádá o převedení či přeložení na základě doporučení poskytovatele pracovnělékařských služeb podle zákoníku práce.¹¹⁰

S ohledem na svůj zdravotní stav (problémy týkající se pohybového ústrojí) požádala o převedení na jinou práci také listovní doručovatelka pošty. Konkrétně chtěla pracovat na pozici „motorizovaný doručovatel“. Jelikož zaměstnavatel její žádosti nevyhověl, žena ze zaměstnání odešla. Povinnost přijmout přiměřené opatření vůči této zaměstnankyni mohla spočívat v úpravě doručovacích okrsků motorizovaných doručovatelů, a to za předpokladu, že by tento krok neznamenal pro pobočku pošty, kde pracovala, nepřiměřené zatížení. Tuto skutečnost ale nezkoumal orgán inspekce práce, který u zaměstnavatele vykonal kontrolu, čímž se podle názoru ombudsmana dopustil pochybení. Nepřímá diskriminace v podobě nepřijetí přiměřených opatření pro zaměstnance s postižením může být i přestupkem.¹¹¹

Poslední případ je specifický v tom, že zaměstnavatel původně poskytoval přiměřené opatření zaměstnankyni s postižením. Své rozhodnutí ale změnil (došlo ke změně vedení zaměstnavatele) a následně s ní rozvázal pracovní poměr. Jednalo se o případ středoškolské učitelky, která měla zrakové postižení. Opatření spočívalo v tom, že nemusela vykonávat dozor a učila pouze v jedné učebně, což jí usnadňovalo orientaci v prostoru. Nové vedení školy se rozhodlo, že se pro výuku „nehodí“, proto se s ní snažilo ukončit pracovní poměr výpovědí. Výpověď sice následně odvolalo, ale po návratu k pedagogické činnosti již tato zaměstnankyně musela vyučovat ve všech učebnách školy. Vedení navíc požádalo o přezkoumání její zdravotní způsobilosti k výkonu zaměstnání. Soud, který řešil antidiskriminační žalobu, nepřisvědčil názoru ochránce, že by zaměstnavatel měl zohlednit postižení zaměstnance

¹¹⁰ Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 21. ledna 2019, sp. zn. 7571/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6674>

¹¹¹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 6. června 2017, sp. zn. 7251/2015/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5768>

při sepisování žádosti o provedení pracovnělékařské prohlídky.¹¹² Žalobkyně (zaměstnankyně se zrakovým postižením) podala dovolání, které Nejvyšší soud odmítl.

Komplexní problematiku přiměřených opatření bych rád uzavřel připojenutím případu, který poukázal na limity aktuální právní úpravy (unijní i české). Daný případ zároveň ilustruje, jak se za několik let (a zejména v posledním roce vlivem pandemie) výrazně proměnila situace ohledně nabízení flexibilních forem práce (konkrétně práce z jiného místa).

Žena pracující pro soukromou úvěrovou společnost žádala z důvodu péče o syna s poruchou autistického spektra o práci z jiného místa (tzv. *home office*). Zaměstnavatel jí nevyhověl (práce z jiného místa byla jako benefit poskytována jen vybraným manažerům) a žena po čase dostala výpověď v důsledku organizační změny. Ochránce řešil zásadní otázku, zda přiměřené opatření naleží také zaměstnanci bez postižení, který ale peče o jiného člověka s postižením (typicky dítě či staršího rodiče).¹¹³ Vyšel opět z rozsudku Soudního dvora EU ve věci paní Coleman.¹¹⁴ Z něj vyplývá, že právo na přiměřené opatření svědčí pouze člověku s postižením.¹¹⁵ Zatímco ochranu před přímou diskriminací či obtěžováním v tzv. odvozené formě lze po soudech požadovat¹¹⁶, možnost odvozené diskriminace v případě nepřijetí přiměřeného opatření Soudní dvůr EU vylučuje.¹¹⁷ Toto stanovisko ombudsman následovalo a porušení diskriminace v popsaném českém případě neshledal.

Domnívám se, že by bylo na čase začít diskutovat (podobně jako je tomu v USA¹¹⁸) o novelizaci Rámcové směrnice EU či antidiskriminačního zákona

¹¹² Vyjádření veřejné ochránkyně práv ze dne 28. srpna 2018, sp. zn. 3381/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6168>

¹¹³ Upozorňuji, že právně není pochyb o tom, že by žena mohla teoreticky žádat o tzv. zkrácený úvazek ve smyslu § 241 zákoníku práce. Zaměstnavatel by pak musel posoudit, zda zkrácení úvazku brání tzv. vážné provozní důvody.

¹¹⁴ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. července 2008 ve věci C-303/06 S. Coleman proti Attridge Law a Stevu Law.

¹¹⁵ Tamtéž, bod 42 rozsudku.

¹¹⁶ V odborné literatuře nalezneme názor, že Rámcová směrnice EU zakazuje i nepřímou diskriminaci z důvodu postižení v odvozené formě. Viz KARAGIORGI, C. The concept of discrimination by association and its application in the EU Member States. *European Anti-Discrimination Law Review*. [online] No. 18/2014, s. 29–30. Dostupné z: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/825-law-review-18>

¹¹⁷ Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 5. února 2016, sp. zn. 48/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3692>

¹¹⁸ V podrobnostech odkazuji na LEASE, K. A Reasonable Solution for Working Parents: Expanding Reasonable Accommodation Under the Americans with Disabilities Act to Parents of Children with Disabilities. *William & Mary Journal of Women and the Law*. [online] Volume 25 – Issue 3, 2019. Dostupné z: <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1507&context=wmjowl>

v části týkající se povinnosti poskytovat přiměřené opatření směrem k rozšíření jeho osobního rozsahu (typicky na osoby pečující). Nová unijní směrnice týkající se sladování osobního, rodinného a pracovního života¹¹⁹ totiž výše uvedenou změnu nepřinese a česká vláda nevyužila potenciálu desetileté účinnosti antidiskriminačního zákona ke zhodnocení jeho dopadu a představení návrhu jeho revize.

5.5 Specifická situace v bezpečnostních sborech a u vojáků z povolání

Poslední zmínsku v podkapitole týkající se rovného zacházení věnuji ochraně příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání před diskriminací z důvodů postižení. Ochránce totiž v mediálně známém případě HIV pozitivního policisty dovodil, že česká právní úprava odporuje Rámcové směrnici EU.¹²⁰ Je třeba na rovinu přiznat, že jak hmotněprávní situace, tak i procesněprávní ochrana před diskriminací byla v této oblasti poměrně dlouho nejasná. S odstupem času si dovolím předložit právní argumentaci, která zohledňuje jak vývoj dosavadní judikatury, tak zejména čl. 27 Úmluvy. V argumentaci zcela záměrně rozlišuju mezi příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky z povolání. Nebudu se věnovat procesněprávním aspektům a odkazuju na komplexní pojednání v jiném textu ochránce.¹²¹

Přestože zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹²² neobsahuje diskriminační důvod „zdravotní postižení“, jsou příslušníci a příslušnice bezpečnostních sborů chráněni proti diskriminaci z důvodu zdravotního postižení. Podle názoru Nejvyššího soudu ČR lze použít obecnou právní úpravu obsaženou v antidiskriminačním zákoně, „neboť s ohledem na jeho snahu zajistit stejný standard pro všechny oběti nerovného zacházení a diskriminace bez ohledu na to, z jakého důvodu a v jakém z právních vztahů vyjmenovaných v ustanovení § 1 odst. 1 k diskriminaci došlo, není důvod k tomu, aby

¹¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU.

¹²⁰ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. března 2013, sp. zn. 157/2012/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/88>

¹²¹ Kancelář veřejného ochránce práv. *Rozhodování českých soudů o diskriminačních sporech 2015–2019. Závěrečná zpráva z výzkumu veřejného ochránce práv*. Veřejný ochránce práv – ombudsman [online] Brno [citováno 22. 2. 2021], s. 64–66. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/2020-vyzkum_judikatura-DIS.pdf

¹²² Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

příslušníci bezpečnostních sborů měli nižší míru ochrany než ostatní¹²³. Nad rámec rozhodnutí soudu se domnívám, že členský stát EU nemůže vyloučit ochranu příslušníků a příslušnic bezpečnostních sborů před diskriminací z důvodu postižení s odkazem na čl. 3 odst. 4 Rámcové směrnice EU, neboť ta se vztahuje pouze na ozbrojené složky („*armed forces*“), kam bezpečnostní sbory nepatří.¹²⁴

Vojáci a vojáckyně¹²⁵ jsou chráněni proti diskriminaci z důvodu zdravotního postižení na základě obdobného výkladu, který učinil Nejvyšší soud ČR ve vztahu k zákonu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Na vojáky a vojáckyně z povolání by bylo teoreticky možné vztáhnout výjimku dle čl. 3 odst. 4 Rámcové směrnice EU (jsou to příslušníci „*armed forces*“). To by ale Česká republika musela při přijímání Úmluvy učinit výhradu vůči uplatňování čl. 27 v oblasti ozbrojených sil, což neučinila.¹²⁶ Není tudíž vyňata z povinnosti uplatňování zásady nediskriminace z důvodu zdravotního postižení i v ozbrojených silách. Uvedený právní výklad ještě musí být prověřen jak ochráncem, tak zejména soudy.

6. ZÁVĚREČNÁ ÚVAHA

Když se ohlédu v čase, vidím, že se Kancelář veřejného ochránce práv jako servisní organizace ombudsmana a jeho zástupce v oblasti ochrany práv lidí s postižením výrazně proměnila. V roce 2007, kdy jsem ihned po ukončení studia na fakultě nastoupil do Kanceláře na pozici právníka, měl ochránce pouze dvě zákonné působnosti: ochranu lidí před nesprávným jednáním správních úřadů a ochranu osob omezených na svobodě. Ve stejném roce Česká republika podepsala v New Yorku Úmluvu, která o dva roky později vstoupila v platnost. V témže roce (2009) začal platit antidiskriminační zákon – další klíčová právní norma pro rovnost lidí s postižením v pracovně-právních vztazích. V roce 2007 jsem zdaleka netušil, že tyto předpisy budou určovat významnou část mé profesní kariéry.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. srpna 2018, sp. zn. 21 Cdo 2550/2018.

¹²⁴ Rámcová směrnice EU v odůvodnění (recitálu) rozlišuje mezi ozbrojenými složkami na jedné straně a policií, všeňskou nebo záchrannou službou na straně druhé. Srov bod 17 a 18 odůvodnění.

¹²⁵ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ Kromě EU, která je také smluvní stranou Úmluvy a jejíž výhrada Českou republiku nezavazuje, vznesly výhradu k čl. 27 Úmluvy další čtyři členské státy EU: Kypr, Řecko, Slovensko a Velká Británie.

V příspěvku jsem se snažil předestřít důkazy o tom, že poslední desetiletí činnosti ochránce přineslo zásadní poznatky o tom, jak se lidem s postižením žijícím v Česku daří realizovat jejich právo na práci dle čl. 27 Úmluvy. Tyto poznatky lze v zásadě shromáždit do dvou skupin. V první skupině je řada individuálních příběhů o lidech s postižením, kteří čelili státní byrokracii či diskriminaci při hledání práce či v zaměstnání. Ve druhé skupině jsou obsaženy datové soubory a rozsáhlé zprávy, které vypovídají o obecné situaci a systému, v němž lidé s postižením žijí svůj život. Zatímco první skupina výstupů směřuje k pomoci konkrétnímu člověku s postižením a dosažení spravedlnosti v individuálním (a často neopakovatelném) případu, druhá má nepochyběně strategický charakter, neboť nastavuje zrcadlo státním institucím, které jsou odpovědné za provádění Úmluvy v České republice. Vezme také „vítr z plachet“ těm, kteří o první skupině zjištění ombudsmana hovoří jako o výjimkách, které nemají systémový charakter. Ochrana práv lidí s postižením v oblasti zaměstnání tak prostupuje všemi působnostmi ombudsmana a vytváří pole pro příležitostí pro využití zvláštních oprávnění.

Jsem přesvědčen, že je důležité zachovat obě skupiny výstupů („nejen silné lidské příběhy, ale také robustní data“), neboť jedině tak může ochránce propojovat a budovat pomyslný most mezi člověkem s postižením a státem a přispívat k plnění Úmluvy. Aby to monitorování čl. 27 Úmluvy nebylo tak jednoduché, jak se na první pohled může zdát, je třeba přizvat k dialogu také zaměstnatele, odborové organizace, poskytovatele sociálních služeb, opatrovníky, nevládní organizace a akademickou sféru a v neposlední řadě také média. I zde vidím nezastupitelnou úlohu ochránce – jako nezávislého orgánu *sui generis*, který spojuje a propojuje a který je ve společnosti slyšet.

XVI.

Podpora osob se zdravotním postižením cestou úlev na daních a poplatcích

prof. JUDr. Hana Marková, CSc.*

1. ÚVOD

K podpoře osob se zdravotním postižením je v souladu se závěry Ústavního soudu¹ určena celá paleta nástrojů od daňových a poplatkových úlev, příspěvků a dotací apod. Zaměřím se v tomto příspěvku na daňové a poplatkové vztahy, na situaci, kdy zákony upravující určitou povinnou platbu zároveň umožňují osvobození či slevy pro skupinu osob se zdravotním postižením.

Průkaz osoby se zdravotním postižením bývá tím, na co i daňové zákony navazují možnosti daňových úlev, ale v některých zákonech může být podpora konstruována i jinak. **Průkaz ZTP** je však ve společnosti nejvýrazněji zařízený pojem pro průkaz osoby se zdravotním postižením. Ve skutečnosti však představuje zkratka ZTP pouze jednu ze tří variant průkazu, jehož současné souhrnné označení zní **průkaz pro osoby se zdravotním postižením**, zkráceně tedy **průkaz „OZP“**. Jedná se o průkaz, jež vydává místně příslušné pracoviště Úřadu práce osobám, které jsou uznány za dlouhodobě tělesně, smyslově nebo duševně postižené, a který těmto osobám zakládá nárok na určité výhody.²

Dle rozsahu a závažnosti daného postižení se tyto průkazy rozlišují na tři typy:

- průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „TP“ – těžce postižení,
- průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP“ – zvlášť těžce postižení,

* Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Orcid autora: 0000-0002-0204-4571.

¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2003, sp. zn. II. ÚS 635/01.

² Podrobněji zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 34 a násł.

- průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP/P“ – zvlášť těžce postižení/průvodce.

Osobami se zdravotním postižením jsou tak především fyzické osoby, které jsou uznány invalidními v prvním, druhém nebo třetím stupni. Do 1. 10. 2004 platný pojem „občan se změněnou pracovní schopností“ je postupně nahrazován, i z důvodu neslučitelnosti této terminologie s pojmy používanými v právu EU, označením osoba se zdravotním postižením.

Nejprve se budu věnovat daňovým povinnostem, následně přiblížím některé poplatky a s nimi spojená osvobození.

2. DAŇOVÉ POVINNOSTI

2.1 Daň z příjmů

2.1.1 Daň z příjmů fyzických osob

S různými formami daňových úlev se můžeme setkat zpravidla v těch zákonech, které se dotýkají příjmů či majetku. Asi nejznámějším a nejvýznamnějším zákonem v daňové oblasti je zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, kde je možné setkat se s problematikou různých daňových úlev na několika místech.

Pro pochopení rozebírané problematiky je však třeba rozlišovat to, zda jde o úlevy samotným fyzickým osobám, které jsou zdravotně postižené, pokud mají příjmy, u kterých mohou zvýhodnění použít, ale v zákoně jsou také úlevy pro osoby zaměstnávající tyto osoby.

Zaměřím se nejprve na příjmy fyzických osob se zdravotním postižením. Každá daňová povinnost je vymezována pomocí základních prvků, kterými jsou subjekt a předmět daně a její výše závisí na základu daně a sazbě daně. Další prvky, jako je splatnost daně, rozpočtové určení výnosu daně či právě slevy nebo osvobození od daně doplňují základní charakteristiku platby.

Nejprve je nutné vymezit poplatníka daně. Poplatníkem daně z příjmů fyzických osob jsou osoby s bydlištěm na území České republiky nebo které se zde obvykle zdržují. Tyto osoby – daňoví rezidenti – mají tzv. celosvětovou daňovou povinnost – tj. zdaňují všechny příjmy, které mají jak z tuzemska, tak ze zahraničí. Osoby, které nejsou daňovými rezidenty, mají daňovou povinnost spojenou jen s příjmy ze zdrojů na území České republiky. Protože předmětem zdanění mohou být příjmy nejrůznějšího druhu (příjmy ze závislé činnosti, ze samostatné činnosti, z kapitálového majetku, z nájmu a ostatní příjmy) v penězích i nepeněžní formě, vymezuje zákon také skupinu příjmů,

které předmětem zdanění nejsou, či skupinu příjmů, u kterých se umožňuje, aby byly tyto příjmy osvobozeny od daně.³

Osvobozené jsou např. „dávky pro osobu se zdravotním postižením, dávka pomoci v hmotné nouzí, sociální služby, dávky státní sociální podpory, dávky pěstounské péče s výjimkou odměny pěstouna, příspěvek ze veřejného rozpočtu a státní dávka nebo příspěvek podle jiných právních předpisů nebo obdobné plnění poskytované ze zahraničí, příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona upravujícího sociální služby, a to do výše poskytovaného příspěvku, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou, u níž se nevyžaduje registrace podle zákona upravujícího sociální služby. Jde-li však o péči o jinou osobu než osobu blízkou, je od daně měsíčně osvobozena v úhrnu maximálně částka do výše příspěvku pro osobu se IV. stupněm závislosti podle zákona upravujícího sociální služby...“

Osvobození se však přiznává podle § 4 i řadě dalších příjmů,⁴ jako je např. příjem v podobě podpory nebo příspěvku poskytnutého výlučně ke kompenzaci zdravotního postižení nebo sociálního vyloučení. Řadu dalších osvobození lze navíc nalézt i u jednotlivých druhů příjmů – v tom případě lze však osvobození vztáhnout jen na osoby, které mají uvedený druh příjmů – např. případy osvobození pro příjmy ze závislé činnosti najdeme v § 6 odst. 9.

Má-li proto fyzická osoba zdanitelné příjmy, řeší nejen otázku, zda má povinnost podání daňového přiznání, ale i skutečnosti, které mohou výši jeho daně ovlivnit. Opět jde o prvky, které jednak může využít každý poplatník daně, ale zároveň však jsou v zákoně prvky specifické pro osoby zdravotně postižené (zákon v takovém případě rozlišuje slevy podle toho, zda je poplatník držitelem průkazu ZTP či ZTP/P). Dříve, než se poplatník dostane k využití slev na daní, musí si zjistit, co tedy bude tvořit základ daně a jaká jeho daň bude.

Základ tvoří rozdíl mezi příjmy a výdaji s tím, že výdaje se v případě příjmů ze samostatné činnosti mohou uplatnit ve skutečné výši, nebo může být částka výdajů stanovena paušálně podle typu činnosti. Pokud jsou uplatněny skutečné výdaje, patří např. mezi uznatelné výdaje (náklady) vynaložené poplatníkem (s příjmy podle § 7) i výdaje na uhrazení úhrad za zkoušky ověřující výsledky dalšího vzdělávání podle zákona o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání, které souvisí s jeho činností, ze které plynou příjmy ze samostatné činnosti, nejvýše však 10 000 Kč. U poplatníka, který

³ § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 4 odst. 1 písm. k) bod 2 zákona č. 586/1992 Sb.

je osobou se zdravotním postižením, lze za zdaňovací období odečítat až 13 000 Kč, u poplatníka, který je osobou s těžším zdravotním postižením, až 15 000 Kč.⁵

Základ daně si poplatník může snížit o nezdanitelné částky či položky odčitatelné od základu daně. Mezi nezdanitelnými částkami jsou uvedeny dary,⁶ dalšími položkami mohou být odpočty úroků zaplacencích z úvěru ze stavebního spoření či hypotečního úvěru v souvislosti s bydlením, částky zaplaceného životního pojištění či doplňkového penzijního spoření a penzijního pojištění.

Ze základu daně se stanovuje daň ve výši 15 % a tato daň se ještě upravuje pomocí slev na dani. Základní slevou je sleva na poplatníka, která je u všech poplatníků stejná a nezávisí ani na velikosti či druhu příjmu, ani na tom, zda jde o příjem pravidelný či jednorázový. Její výše činí za rok 2020 – 24 840 Kč, za rok 2021 se zvýší na 27 840 Kč a v dalším roce to má být opět o 3 000 Kč více.⁷

Další slevy na dani jsou uvedeny § 35ba v odst. 1 písm. b). Využití těchto slev je spojeno s různými situacemi a je v řadě případů spojeno se splněním některých podmínek. Jedna z uvedených výhod se vztahuje na manželku nebo manžela, na kterého je základní sleva 24 840 Kč, pokud nemá vlastní příjem přesahující na příslušné zdaňovací období částku 68 000 Kč. V tomto případě se sleva vztahuje jen na vztah manžela a manželky – v případě jiných partnerských vztahů se nedá využít. Jde-li o držitele průkazu ZTP/P, který žije s poplatníkem v domácnosti, sleva

⁵ Uplatní-li však poplatník tyto částky v rámci nákladů, nemůže si je již odečítat od základu daně [§ 24 odst. 2 písm. zo)]. Výše částky se dokládá potvrzením o výši zaplacene úhrady za zkoušku ověřující výsledky dalšího vzdělávání podle zákona upravujícího ověřování a uznavání výsledků dalšího vzdělávání; jedná-li se o osobu s těžším zdravotním postižením, potvrzením nebo rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení, že byla uznána invalidní ve třetím stupni, a jedná-li se o osobu se zdravotním postižením, potvrzením nebo rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení, že byla uznána invalidní v prvním nebo ve druhém stupni nebo rozhodnutím Úřadu práce České republiky, že byla uznána zdravotně znevýhodněnou – § 381 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb.

⁶ V § 15 jsou např. uvedeny různé druhy bezúplatných plnění a mezi nimi je i hodnota bezúplatného plnění poskytnutého fyzickým osobám s bydlištěm na území České republiky, které jsou poživateli invalidního důchodu nebo byly poživateli invalidního důchodu ke dni přiznání starobního důchodu nebo jsou nezletilými dětmi závislými na péči jiné osoby podle zvláštního právního předpisu, na zdravotnické prostředky nejvýše do částky nehrazené zdravotními pojišťovnami nebo na zvláštní pomůcky podle zákona upravujícího poskytování dávek osobám se zdravotním postižením nejvýše do částky nehrazené příspěvkem ze státního rozpočtu a na majetek usnadňující těmtoto osobám vzdělání a zařazení do zaměstnání, pokud úhrnná hodnota bezúplatných plnění ve zdaňovacím období přesáhne 2 % ze základu daně anebo činí alespoň 1000 Kč.

⁷ § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb.

činí dvojnásobek základní slevy. Při posuzování vlastního příjmu manžela stanovuje zákon, že se určité příjmy do tohoto nezahrnují.⁸

Pobírá-li poplatník **invalidní důchod pro invaliditu prvního nebo druhého stupně** z důchodového pojištění podle zákona o důchodovém pojištění nebo zanikl-li nárok na částečný invalidní důchod z důvodu souběhu nároku na výplatu tohoto invalidního důchodu a starobního důchodu, může si takový poplatník uplatnit základní slevu ve výši **2 520 Kč**.

U poplatníka s **invalidním důchodem pro invaliditu třetího stupně** nebo jiným důchodem z důchodového pojištění podle zákona o důchodovém pojištění, u něhož jednou z podmínek přiznání je, že je invalidní ve třetím stupni, nebo zanikl-li nárok na plný invalidní důchod z důvodu souběhu nároku na výplatu invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně a starobního důchodu nebo je poplatník podle zvláštních předpisů plně invalidní, avšak jeho žádost o plný invalidní důchod byla zamítnuta z jiných důvodů než proto, že není plně invalidní, uplatní si takováto osoba rozšířenou slevu ve výši **5 040 Kč**.

A pokud jde o poplatníka, který je **držitelem průkazu ZTP/P**, má možnost uplatnit si slevu na dani ve výši **16 140 Kč**.

Z ostatních slev je možné zmínit např. to, že poplatník – student má přiznанou slevu ve výši 4 020 Kč po dobu, po kterou se soustavně připravuje na budoucí povolání studiem nebo předepsaným výcvikem, a to až do dovršení věku 26 let nebo po dobu prezenční formy studia v doktorském studijním programu, který poskytuje vysokoškolské vzdělání až do dovršení věku 28 let. Tato sleva je uplatnitelná u studenta, nikoliv u rodičů (tem je určeno daňové zvýhodnění podle § 35c – viz dále). Do výčtu slev je nutné zahrnout slevu za umístění dítěte, které žije s poplatníkem ve společné domácnosti a je umístěno v předškolním zařízení. Výše tzv. „školkovného“ je stanovena maximálně do výše minimální mzdy. Poplatník má ještě možnost využít slevu na evidenci tržeb, pokud se ho týká.

Vedle uvedených slev je možné uplatnit daňové zvýhodnění, které je spojeno s vyžívanými dětmi.⁹ Za vyžívané dítě poplatníka se pro účely tohoto zákona považuje dítě vlastní, osvojenec, dítě v péči, která nahrazuje péči rodičů, dítě, které přestalo být u tohoto poplatníka z důvodu nabytí plné

⁸ Jde o dávky státní sociální podpory, dávky pěstounské péče s výjimkou odměny pěstouna, dávky osobám se zdravotním postižením, dávky pomoci v hmotné nouzi, příspěvek na péči, sociální služby, státní příspěvky na penzijní připojištění se státním příspěvkem, státní příspěvky na doplňkové penzijní spoření, státní příspěvky podle zákona o stavebním spoření a o státní podpoře stavebního spoření a stipendium poskytované studujícím soustavně se připravujícím na budoucí povolání a příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, který je od daně osvobozen podle § 4.

⁹ § 35c (6) zákona č. 586/1992 Sb.

svéprávnosti nebo zletilosti v pěstounské péči, dítě druhého z manželů, vlastní vnuk nebo vnuk druhého z manželů, pokud jeho rodiče nemají dostatečné příjmy, z nichž by mohli daňové zvýhodnění uplatnit, pokud je dítě

- „a) nezletilým dítětem,
- b) zletilým dítětem až do dovršení věku 26 let, jestliže mu není přiznán invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně a
 - 1. soustavně se připravuje na budoucí povolání; příprava na budoucí povolání se posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře,
 - 2. nemůže se soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, nebo
 - 3. z důvodu dlouhodobě nepřiznivého zdravotního stavu je neschopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.“

Jedná-li se o dítě, kterému je přiznán nárok na průkaz ZTP/P, zvyšuje se na ně částka daňového zvýhodnění na dvojnásobek. Daňové zvýhodnění je poskytované ve výši 15 204 Kč ročně na jedno dítě, 19 404 Kč ročně na druhé dítě a 24 204 Kč ročně na třetí a každé další dítě.¹⁰

Slevy a daňový bonus mají společné to, že se ve většině případů počítá velikost slevy v závislosti na počtu měsíců v roce, ve kterých jsou podmínky pro slevu splněny (kromě slevy na poplatníka, která tuto podmínsku nemá). Odlišnost slev na daní a daňového bonusu je tom, že v případě slev na daní se tyto odečítají od vypočítané daně, ale pokud je slev více, nemusí mít poplatník vždy možnost využít všechny – velikost jeho daně mu neumožní slevu uplatnit – není z čeho odpočítávat. V případě daňového bonusu je možné – je-li nárok poplatníka na daňové zvýhodnění vyšší než daňová povinnost vypočtená za příslušné zdaňovací období – získat od správce daně určitou částku zpět. Vzniklý rozdíl mezi částkou odpočtu na dítě a daňovou povinností tvoří daňový bonus.¹¹

2.1.2 Zaměstnavatel a daň z příjmů

Také osoby, které zaměstnávají osoby zdravotně postižené, mají možnost upravit si svoji daňovou povinnost. V případě osob fyzických i právnických tak půjde o to, že některé výdaje spojené se zaměstnáváním těchto osob si již uplatní v rámci uznatelných daňových výdajů, jiné se jim promítnou do odpočtu od základu daně či slev na daní.

¹⁰ Dočasný pobyt dítěte mimo společně hospodařící domácnost nemá vliv na uplatnění daňového zvýhodnění.

¹¹ Daňový bonus může uplatnit poplatník, který ve zdaňovacím období měl příjem ze závislé činnosti (podle § 6) nebo ze samostatné činnosti (podle § 7) alespoň ve výši šestinásobku minimální mzdy. Do těchto příjmů se však nezahrnují příjmy od daně osvobozené nebo příjmy, z nichž je daň vybírána srážkou podle zvláštní sazby.

V rámci výdajů je možné např. upozornit na § 24 odst. 1 písm. zm) které upravuje odvod do státního rozpočtu z titulu plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle zvláštního právního předpisu. Podpora zaměstnávání této skupiny osob je spojena i s tím, že není-li splněna podmínka povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením – který činí podle zákona o zaměstnanosti¹² 4 % – odvádí zaměstnavatel stanovenou částku do státního rozpočtu, kterou si však může jako výdaj (náklad) uplatnit při stanovení základu daně. Povinnost zaměstnávat osoby se zdravotním postižením mají všichni **zaměstnavatelé, kteří zaměstnávají více než 25 zaměstnanců** v pracovním poměru, volených zaměstnanců a zaměstnanců jmenovaných do funkcí. Pokud zaměstnavatel nezaměstná 4 % lidí se zdravotním postižením, musí ročně odvést do státního rozpočtu **2,5násobek průměrné mzdy** v národním hospodářství nebo nakoupit výrobky a služby z chráněné dílny ve výši **sedminásobku průměrné mzdy**, tedy v hodnotě zhruba 163 200 Kč. Záleží tak na zaměstnavateli, dá-li přednost zaměstnání osob se zdravotním postižením nebo bude platit odvod. Pro řadu zaměstnavatelů je v praxi platba odvodu přijatelnějším řešením než zaměstnávat osoby se zdravotním postižením, u kterých sice může být zajímavá částka, kterou mohou zaměstnavatelé čerpat na tyto osoby, ale účelová vazba výdajů na dané osoby a jejich potřeby řadu zaměstnavatelů od tohoto odrazuje. Pokud by však nebylo možné odvod za nezaměstnávání těchto osob uznávat jako výdaj snižující základ daně, možná by mohl být i přístup zaměstnavatelů k zaměstnávání těchto osob jiný.

Podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením se projevuje dále ve slevách z vypočtené daně.¹³ Poplatníkům se daň snižuje o

¹² § 81 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹³ § 35 zákona č. 586/19920 Sb. – „Průměrný přepočtený počet zaměstnanců se vypočítá samostatně za každou skupinu zaměstnanců vymezenou v předchozí větě jako podíl celkového počtu hodin, který těmito zaměstnancům vyplynívá z rozvržení pracovní doby nebo z individuálně sjednané pracovní doby po dobu (délky) trvání pracovního poměru v období, za které se podle odstavce 1 podává daňové příznamení, a celkového ročního fondu pracovní doby případajícího na jednoho zaměstnance pracujícího na plnou pracovní dobu stanovenou zvláštními právními předpisy. Do celkového počtu hodin se nezapočítají neodpracované hodiny v důsledku neomluvené nepřítomnosti v práci, nenapracovaného pracovního volna poskytnutého zaměstnavatelem bez náhrady mzdy, pokud zaměstnanec nemohl konat práci z jiných důležitých důvodů týkajících se jeho osoby, a dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény, za kterou nepřísluší náhrada mzdy, platu nebo odměny nebo sníženého platu nebo snížené odměny za dobu dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény podle zvláštního právního předpisu 47a) nebo nemocenské z nemocenského pojistění. Do trvání pracovního poměru se nezapočítává mateřská nebo rodičovská dovolená, služba v ozbrojených silách, výkon civilní služby a dlouhodobé uvolnění pro výkon veřejné funkce. Vypočtený podíl se zaokrouhluje na dvě desetinná místa.“

„a) částku 18 000 Kč za každého zaměstnance se zdravotním postižením, s výjimkou zaměstnance s těžším zdravotním postižením a poměrnou část z této částky, je-li výsledkem průměrného ročního přepočteného počtu těchto zaměstnanců podle odstavce 2 desetinné číslo,

b) částku 60 000 Kč za každého zaměstnance s těžším zdravotním postižením a poměrnou část z této částky, je-li výsledkem průměrného ročního přepočteného počtu těchto zaměstnanců podle odstavce 2 desetinné číslo.“

Pro výpočet slev je rozhodný průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců se zdravotním postižením.

Stát poskytuje další finanční benefity zaměstnavatelům, kteří zaměstnávají osoby se zdravotním postižením – například příspěvek při zřízení společensky účelného místa, příspěvek při přípravě osob se zdravotním postižením k práci, příspěvek na podporu jejich zaměstnávání, příspěvek na vytvoření chráněného pracovního místa, příspěvek na zapracování a také projektové příspěvky ze strukturálních fondů. Bylo by vhodné zpřehlednit systém výhod, které mají zaměstnavatelé při přijímání a zaměstnávání osob se zdravotním postižením a porovnat je s jejich dopadem na finanční povinnosti zaměstnavatelů.

2.2 Daň z nemovitých věcí

Základní majetkovou daní je daň z nemovitých věcí, která se týká všech osob, které vlastní nemovitou věc. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, upravuje zdanění pozemků, staveb a jednotek. Pro osoby zdravotně postižené lze v zákoně nalézt v části věnované zdanění staveb a jednotek určitou úlevu ze zdanění v podobě možnosti osvobození od této daně¹⁴. Zatímco v případě daně z pozemků nenajdeme žádnou úlevu pro osoby zdravotně postižené, u daně ze staveb a jednotek takové ustanovení již je.

Z ustanovení § 9 odst. 1 písm. n) plyne, že „*od daně ze staveb jsou osvobozeny zdanitelné stavby, které jsou budovou obytného domu, nebo zdanitelné jednotky ve vlastnictví držitele průkazu ZTP nebo ZTP/P, který je příjemcem příspěvku na živobytí nebo je osobou společně posuzovanou s příjemcem příspěvku na živobytí, a to v rozsahu, v jakém slouží k jejich trvalému bydlení*“.

Písm. o) stejněho paragrafu uvádí osvobození od daně ze staveb zdanitelné stavby, které jsou „*budovou pro rodinnou rekreaci a jsou ve vlastnictví*

1. držitele průkazu ZTP, který je bud' příjemcem příspěvku na živobytí nebo osobou společně posuzovanou s příjemcem příspěvku na živobytí, nebo

¹⁴ § 9 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

2. držitele průkazu ZTP/P.“

Je však třeba respektovat ustanovení § 9 odst. 5, a sice to, že poplatník musí tento nárok na osvobození od daně ze staveb a jednotek uplatnit v daňovém přiznání. Větší možnosti osvobození zákon nezná.

2.3 Daň z přidané hodnoty

Problematika daně z přidané hodnoty se na první pohled příliš nedotýká osob se zdravotním postižením, ale v textu zákona najdeme jedno ustanovení, které může být pro řadu osob významné a zajímavé.

Jde o text § 85, který upravuje možnost vrácení daně při nákupu osobního automobilu. Osoba se zdravotním postižením má nárok na vrácení zaplacené daně u motorového vozidla této osobě dodaného. Touto osobou se pro účely tohoto zákona rozumí „*fyzická osoba, které byl rozhodnutím příslušného úřadu přiznán příspěvek podle zákona upravujícího poskytování dávek osobám se zdravotním postižením na jí dodané motorové vozidlo*“. V odst. 2 je tedy uvedena důležitá podmínka: „.... *fyzická osoba, které byl rozhodnutím příslušného úřadu přiznán příspěvek na jí dodaný osobní automobil*“. Z toho vyplývá, že osoba může žádat o vrácení DPH pouze z koupě osobního automobilu, pokud byla takováto koupě financována z příspěvku k tomu určenému.

¹⁵ Tato formulace naznačuje, že **ne každá osoba se zdravotním postižením má na tento příspěvek nárok a také nemůže tento odpočet uplatnit kdokoliv a kdykoliv. Příspěvek je přiznáván na dobu 7 let. Maximální výše činí 200 000 Kč a vždy záleží na zdravotním stavu žadatele.**¹⁶ Nárok na vrácení DPH může osoba se zdravotním postižením uplatnit nejdříve za kalendářní měsíc, ve kterém se zdanitelné plnění uskutečnilo. Dále platí, že daň se vrací za jedno motorové vozidlo dodané jedné nebo více osobám se zdravotním postižením v období 7 let do souhrnné výše 100 000 Kč. Opětovně je možné vrátit daň nejdříve po uplynutí pěti let ode dne předchozího vrácení daně.

Náležitosti žádosti vrácení daně upravuje § 85 odst. 9. V případě, že osoba se zdravotním postižením, které byla vrácena daň podle § 85 odst. 8, ve lhůtě 60 měsíců od vrácení daně vlastnické právo k motorovému vozidlu převede nebo motorové vozidlo pronajme, je povinna vrátit vyplacenou částku nebo její poměrnou část na účet příslušného správce daně. Učinit tak musí, a to

¹⁵ Nárok na tento příspěvek se opírá o zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením – § 9 – část „*Příspěvek na zvláštní pomůcku*“.

¹⁶ Např. u automobilu s pořizovací cenou 400 000 Kč bez DPH činí daň z přidané hodnoty 84 000 Kč – prodávajícímu se zaplatí 484 000 Kč. Nicméně při splnění zákonem stanovených podmínek lze u finančního úřadu nárokovat navrácení již daně zaplacené – v uvedeném případě by se tedy jednalo o částku 84 000 Kč.

nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy k této skutečnosti došlo a zároveň musí oznámit správci daně, že částku a v jaké výši vrací.

3. POPLATKOVÉ ZÁKONY

3.1 Správní poplatky

Vedle povinných plateb ve formě daní existují další platební povinnosti, zpravidla v podobě poplatků. Následující řádky budou věnovány nejčastějším poplatkům, které berou v úvahu situaci osob se zdravotním postižením.

Běžně se fyzické osoby setkávají při jednání s úřady se správními poplatky, které upravuje zejména **zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích ve znění pozdějších předpisů**. Nejprve je třeba připomenout, že podle § 8 odst. 2 písm. a) tohoto zákona jsou od poplatků jsou osvobozeny úkony „související s prováděním zvláštních právních předpisů o sociálním zabezpečení, o důchodovém pojištění, o příplatku k důchodu a o zvláštním příspěvku k důchodu, o veřejném zdravotním pojištění, o státní sociální podpoře, o nemocenském pojištění, o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, o zaměstnanosti, o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, o sociálně-právní ochraně dětí, o sociálních službách, o dávkách pro osoby se zdravotním postižením, pomoci v hmotné nouzi, ve věcech branné povinnosti občanů a ve věcech civilní služby, s výjimkou poplatku za vydání nebo výměnu průkazu osoby se zdravotním postižením a s výjimkou poplatku za přijetí žádostí o akreditaci vzdělávacího programu podle právních předpisů o sociálních službách a podle zákona o zaměstnanosti“.

V příloze k tomu zákonu jsou jednotlivé poplatky rozčleneny v sazebníku do kategorií, které mají svá přidělená číselná označení a vymezují určité oblasti veřejné správy.

Při procházení sazebníku poplatků u **položky č. 5** nalezneme ustanovení, že „za ověření podpisu nebo otisku razítka na listině nebo na jejím stejnopsisu činí poplatek 30 Kč za každý podpis nebo otisk razítka“, ale od tohoto poplatku jsou osvobozeni občané se zvlášť těžkým zdravotním postižením, kteří jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P. Dané osvobození se týká pouze případů, kdy k tomuto správnímu úkonu dochází na úřadě (matriční úřady, krajské úřady, obecní úřady, úřady městských částí nebo městských obvodů) a nikoliv např. u notáře či kontaktních místech Czech POINT.¹⁷

¹⁷ Např. poplatky vybíráné Českou poštou a Hospodářskou komorou jsou upraveny v § 9d odst. 3 zákona č. 365/2000 Sb.

Položka 9 uvádí další správní poplatky, které se osob se zdravotním postižením dotýkají. Není to přímo případ osvobození pro osoby se zdravotním postižením, ale jde o položku, která se osoby se zdravotním postižením dotkne, protože jde o doklad, který tyto osoby potřebují k prokázání určitého nároku. Vydání průkazu osoby se zdravotním postižením, včetně vydání tohoto průkazu za nový z důvodu změn údajů uvedených na průkaze, je zpoplatněno částkou 30 Kč [písm. a)], vydání průkazu osoby se zdravotním postižením náhradou za průkaz poškozený, zničený, ztracený nebo odcizený, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, je spojeno s poplatkem 200 Kč [písm. g)].

Další položka, která může zajímat osoby zdravotně postižené, je položka č. 18, která obsahuje výčet poplatků za vydání stavebního povolení. Poplatek se platí za vydání stavebního povolení ke změně tam vyjmenovaných staveb (nástavby, přístavby nebo stavební úpravy), za přípojky na veřejnou rozvodnou síť a na kanalizaci pro uvedené stavby. „*Od poplatku je osvobozeno vydání stavebního povolení ke změně stavby pro bydlení z důvodu ztíženého užívání této stavby občanovi se zvlášť těžkým zdravotním postižením, kterému byly přiznány mimořádné výhody II. nebo III. stupně (držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P), má-li ve stavbě pro bydlení místo trvalého pobytu.*“ Několik poplatků je spojeno s vlastnictvím motorového vozidla. Např. pod položkou č. 26 je uveden poplatek za zápis do registru silničních vozidel nebo zápis změny vlastníka nebo provozovatele v registru silničních vozidel. Jde-li o motorové vozidlo s nejméně čtyřmi koly, platí správní poplatek, který činí 800 Kč. Za vydání řidičského průkazu se platí 200 Kč. Od obou těchto poplatků jsou osvobozeni občané se zvlášť těžkým zdravotním postižením, kteří jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P.

Dále je možné uvést položku č. 27e, která zahrnuje kromě jiného také poplatek za schválení technické způsobilosti vozidla po přestavbě nebo schválení technické způsobilosti jednotlivě vyrobeného nebo dovezeného samostatného technického celku, který činí 1000 Kč. Od této položky jsou také osvobozeni občané se zvlášť těžkým zdravotním postižením, kteří jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P.

A nakonec v sazebníku zákona je možné nalézt v položce 36 poplatek za vydání povolení ke zvláštnímu užívání dálnice, silnice a místní komunikace na veškeré uvedené doby platnosti. Jde zejména o možností zřízení parkovacích míst. Tento poplatek obecně činí na 10 dní a na dobu kratší 100 Kč, na dobu 6 měsíců a kratší než 6 měsíců 500 Kč a na dobu delší než 6 měsíců 1000 Kč. Osvobození od poplatku je přímo v zákoně přiznáno pro povolení ke zřízení parkovacího místa pro občany se zvlášť těžkým zdravotním postižením, kteří jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P.

Z uvedených ustanovení je zřejmé, že osvobození od správních poplatků se týká opět pouze držitelů průkazů ZTP nebo ZTP/P, osoby s průkazem ZT tyto úlevy nemají.

3.2 Místní poplatky

Druhou velkou skupinou poplatků, se kterou přicházejí lidé do styku, jsou poplatky místní, které upravuje zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Specifikou těchto plateb je to, že uvedený zákon vymezuje jednotlivé druhy místních poplatků, ale o jejich zavedení rozhodují v samostatné působnosti obce. Mohou zavést jen některé z místních poplatků a také mají např. možnost upravovat jejich výši směrem dolů či stanovovat určité další odchylky od zákonné úpravy. Vždy však musí jít o takové úpravy, kde zákon připouští úvahu obcí o zmírnění právní úpravy, ale nemůže jít o zpřísnění toho, co zákon vymezuje. Obce jsou podle čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originární normotvorbě, což znamená, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou těmito vyhláškami ukládány povinnosti, již nepotřebují žádné další zákonné zmocnění (na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy).¹⁸

Asi nejznámějším z místních poplatků je poplatek ze psů, který platí držitel psa¹⁹. Tím může být pro účely tohoto poplatku osoba, která je přihlášená nebo má sídlo na území České republiky. Rozhoduje tedy skutečnost – místo přihlášení či sídlo – nikoliv místo zdržování se držitele se psem během roku. Platba se týká držitelů psů starších 3 měsíců. Výše poplatku může činit ročně až 1 500 Kč za prvního psa a o 50 % více na druhého a dalšího psa. Osoby starší 65 let mají maximální výši poplatku sníženou na 200 Kč ročně s tím, že za druhého a dalšího psa může stanovit obec poplatek až o 50 % vyšší. Od poplatku ze psů je přímo ze zákona osvobozen držitel psa, kterým je osoba nevidomá, osoba, která je považována za závislou na pomoci jiné fyzické osoby podle zákona upravujícího sociální služby, nebo osoba, která je držitelem průkazu ZTP nebo ZTP/P, dále osoba provádějící výcvik psů určených k doprovodu těchto osob, osoba provozující útulek pro zvířata nebo osoba, které stanoví povinnost držení a používání psa zvláštní právní předpis. Další možnosti osvobození či snížení poplatku jsou již na úvaze obecního zastupitelstva. Obecně závazná vyhláška může

¹⁸ Nález Ústavního soudu č. j. Pl. ÚS 30/06-1 ze dne 22. 5. 2007.

¹⁹ § 2 zákona č. 565/1990 Sb.

zohlednit místní podmínky – sídliště či rodinný domek, rasu psa, event. další skutečnosti.

Dalším z místních poplatků je poplatek z pobytu²⁰, který nahradil dosavadní místní poplatky za lázeňský a rekreační pobyt a poplatek z ubytovací kapacity. Poplatníkem poplatku z pobytu je osoba, která v obci není přihlášená, což znamená, že se v daném místě zdržuje přechodně a zpravidla také za úplatu. Výše poplatku je od roku 2021 stanovena na částku max. 50 Kč za osobu a den. Obce ve svých vyhláškách zpravidla zůstávají na nižší sazbě poplatku a zejména po situaci, která nastala v roce 2020 s omezeným turistickým ruchem, by vyšší sazba nebyla návštěvníky pozitivně přijímána. Je však třeba uvědomit si, že obce příslušnou obecně závaznou vyhlášku, která mění výši poplatku (např. v roce 2020 bylo max. 21 Kč) mohly pro rok 2021 přijmout do 1. 10. 2020. Později přijatá vyhláška měníc výši místního poplatku může být účinná až od 1. 1. 2022.

Od poplatku z pobytu je osvobozena osoba nevidomá, osoba, která je považována za závislou na pomoci jiné fyzické osoby podle zákona upravujícího sociální služby, osoba, která je držitelem průkazu ZTP/P, a její průvodce, ale také osoba mladší 18 let či hospitalizovaná na území obce ve zdravotnickém zařízení poskytovatele lůžkové péče.²¹ Zákonem stanovené osvobození se týká i osob pobývajících na území obce v zařízení poskytujícím ubytování podle zákona upravujícího sociální služby apod., ale obec může toto osvobození rozšířit, event. poplatek vůbec nemusí zavádět.

Dalším z místních poplatků²² je poplatek za užívání veřejného prostranství. Tento poplatek se vybírá při různých formách užívání místa, které se vyznačuje tím, že jde o místo veřejně přístupné, ale uživatel omezuje tuto volnost užívání ostatním osobám. Není rozhodující vlastnictví tohoto místa. Pokud tedy někdo využívá toto místo např. na umístění prodejního stánku či skládku materiálu apod., je skutečnost omezení veřejného užívání veřejného prostranství předmětem zpoplatnění ze strany obce. Výše poplatku je maximálně 10 Kč za m² a den plochy, pro některé druhy užívání může být výše poplatku až ve výši desetinásobku této částky. Vyhrazení trvalého parkovacího místa může být také důvodem pro zavedení poplatku, ale nepodléhají mu osoby, které jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P.

²⁰ § 3b zákona č. 565/1990 Sb.

²¹ V tomto případě je stanoveno, že osvobození se nevztahuje na osobu, které je poskytována lázeňská léčebně rehabilitační péče hrazená jako příspěvková lázeňská léčebně rehabilitační péče podle zákona upravujícího veřejné zdravotní pojištění, nebo nehrazená z veřejného zdravotního pojištění.

²² § 4 zákona č. 565/1990 Sb.

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst²³, do kterých je jinak vjezd zakázán dopravní značkou, platí fyzická nebo právnická osoba, které bylo vydáno povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst. Výše poplatku může být až 200 Kč za vozidlo a den. Tento poplatek neplatí fyzické osoby přihlášené nebo vlastníci nemovitosti ve vybraném místě, osoby jim blízké, manželé těchto osob a jejich děti, dále osoby, které ve vybraném místě užívají nemovitost k podnikání nebo veřejně prospěšné činnosti nebo osoby, které jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P a jejich průvodci. V řadě obcí není tento poplatek zaveden, možnost této formy zpoplatnění využívají zejména velká města.

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů²⁴ platí „fyzická osoba přihlášená v obci, nebo fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není přihlášená žádná fyzická osoba, a to ve výši odpovídající poplatku za jednu fyzickou osobu“. Za fyzické osoby tvořící domácnost může poplatek platit jedna osoba. Výše poplatku je složena ze dvou částek – 250 Kč za osobu + až 750 Kč za náklady obce s likvidací odpadu. Konkrétní výše je tak ovlivněna náklady obce na tuto činnost a je vyčíslena v obecně závazné vyhlášce.

Od poplatku je např. osvobozena fyzická osoba, která je umístěna do dětského domova pro děti do 3 let věku, školského zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy nebo školského zařízení pro preventivní výchovnou péči na základě rozhodnutí soudu nebo smlouvy, nebo umístěna do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě rozhodnutí soudu, na žádost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, zákonného zástupce dítěte nebo nezletilého, nebo umístěna v domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory, domově se zvláštním režimem nebo chráněném bydlení. Tento místní poplatek nemusí být v obci vybírána, pokud obec zvolí jiný způsob zpoplatnění komunálního odpadu. Může využít ustanovení zákona o odpadech (viz dále) či smluvní ujednání. Volba zpoplatnění je na rozhodnutí obecního zastupitelstva.

4. OSTATNÍ POPLATKY

Poplatky, které jsou v určitém směru podobné správním poplatkům, jsou obsaženy i v dalších zákonech, které upravují určité oblasti veřejné správy.

²³ § 10 zákona č. 565/1990 Sb.

²⁴ § 10b zákona č. 565/1990 Sb.

Např. s dopravou souvisí zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění, který stanoví, že „dálnice a rychlostní silnice označené příslušnou dopravní značkou lze užít silničním motorovým vozidlem po zaplacení poplatku za užívání dálnice a rychlostní silnice“. Poplatek lze platit na kalendářní rok, kalendářní měsíc nebo deset dnů. Horní hranice výše poplatku činí na kalendářní rok pro motorová vozidla do celkové hmotnosti 3,5 t 1200 Kč, nad 3,5 t do 12 t 16 000 Kč a nad 12 t 50 000 Kč. Poplatek se platí před užitím dálnice nebo rychlostní silnice motorovým vozidlem. Způsob a výše zpoplatnění (§ 20) se stanoví podle typu vozidla a ujeté vzdálenosti po zpoplatněné pozemní komunikaci (dálnici), což se označuje jako mýtné, nebo podle časového období užívání zpoplatněné pozemní komunikace, což je označeno jako časový poplatek (v praxi se tento poplatek spojuje s označením dálniční známka).²⁵ Podle citovaného zákona placení poplatku²⁶ „nepodléhá užití dálnice, rychlostní silnice a jejich úseků motorovým vozidlem používaným k dopravě těžce zdravotně postižených občanů, kterým byly přiznány mimořádné výhody II. stupně (průkaz ZTP), s výjimkou postižených úplnou nebo praktickou hluchotou, nebo III. stupně (průkaz ZTP/P), pokud držitelem motorového vozidla je postižená osoba sama nebo osoba jí blízká; za stejných podmínek platí osoboznení i pro motorová vozidla užívaná k přepravě nezaopatřených dětí, které jsou léčeny pro onemocnění zhoubným nádorem nebo hemoblastosou, pokud rodiče nebo jim naroveně postavené osoby pobírají příspěvek na provoz motorového vozidla.“²⁷

²⁵ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ § 22 odst. 1 písm. e).

²⁷ K výše uvedenému ustanovení o výjimkách z placení poplatků provedlo Ministerstvo dopravy a spojů podrobnější výklad, podle něhož těžce zdravotně postižení občané, kterým byly přiznány mimořádné výhody II. stupně (průkaz ZTP), s výjimkou postižených úplnou nebo praktickou hluchotou, nebo III. stupně (průkaz ZTP/P) mohou od 1. července 2000 užívat dálnice a rychlostní silnice motorovým vozidlem bez placení poplatku, jestliže jsou sami držitelem motorového vozidla, nebo je držitelem motorového vozidla osoba blízká za předpokladu, že ve vozidle je oprávněná osoba přepravována. V případě kontroly musí uživatel vozidla předložit platný průkaz ZTP, ZTP/P nebo rozhodnutí o přiznání příspěvku na provoz motorového vozidla. Podmínkou je přítomnost těžce zdravotně postiženého občana ve vozidle, které využívá výjimky z placení poplatku za užití dálnice nebo rychlostní silnice. Pouze v případě, že uživatel vozidla prokazatelně jede pro osobu blízkou, která je umístěna v některém zdravotnickém zařízení nebo zařízení sociální péče, nebo se z cesty s ní odtud vrací, může výjimky z placení poplatku využít za předpokladu, že se prokáže potvrzením vedení zdravotnického zařízení nebo ústavu či jiného obdobného zařízení sociální péče, že těžce zdravotně postižený občan je pacientem či klientem tohoto zařízení a že uživatel vozidla tohoto občana pravidelně přepravuje ze zařízení domů a zpět. Pro usnadnění kontroly Policií ČR se doporučuje, aby motorová vozidla řízená těžce zdravotně postiženými občany nebo přepravující tyto občany po dálnicích a rychlostních silnicích byla vybavena speciálním označením 01 (stylizovaný obrázek osoby na vozíku pro invalidy).

Zákon o odpadech²⁸ řeší možnost vybírání poplatků za komunální odpad tam, kde se nevybírá místní poplatek. Rozdíl obou zákonů spočívá zejména v tom, že u místního poplatku je rozhodující počet osob přihlášených k pobytu v dané obci a s tím jsou vyčísleny spojené náklady obce na likvidaci komunálního odpadu. V případě zákona o odpadu jde o vyčíslení nákladů v návaznosti na frekvenci odvozu sběrných nádob, jejich velikost apod. Maximální výše poplatku se v takovém případě stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu.

Zmíním ještě jeden případ poplatků, a sice v zákoně č. 348/2005 Sb.,²⁹ o rozhlasových a televizních poplatcích, jsou vymezeny podmínky a okruhy osob, kterých se platba poplatku týká. Pokud jde o osoby zdravotně postižené (konkrétní zákonem stanoveným typ postižení) či osoby sdílející domácnost s takovou osobou, pak je zákonem přiznáno těmto osobám osvobození od této platby. „*Od rozhlasového a televizního poplatku jsou osvobozeny osoby s úplnou nebo praktickou slepotou obou očí a osoby s oboustrannou úplnou nebo praktickou hluchotou, pokud jsou osaměle žijící; osvobozeny jsou tyto osoby rovněž v případě, kdy žijí společně v jedné domácnosti.*“³⁰

5. ZÁVĚR

Poskytování různých osvobození či slev na daních a poplatcích může znamenat pro osoby se zdravotním postižením finanční úlevu, ale neznamená to, že jsou těchto platebních povinností zcela zbaveny. Často je vázána možnost uplatnění slev na nějaký úkon ze strany osoby se zdravotním postižením. Rozsah úlev do značné míry také závisí na ekonomických ukazatelích státu, na možnostech, které stát, kraje či obce mohou této skupině obyvatel poskytnout. Postupně se může rozsah slev rozšiřovat, ale s ohledem na současnou situaci to asi u řady plateb není v dohledné době možné očekávat. Také cesta úplného vynětí skupiny osob se zdravotním postižením ze všech daňových a poplatkových povinností se nejeví jako reálná. Jde sice o skupinu, kterou můžeme označit za menšinu ve společnosti, která by měla mít širokou škálu

²⁸ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ § 4 odst. 1 písm. g).

úlev, ale možnost úplného vynětí z daňových a poplatkových povinností se nejeví jako reálná. Zároveň je nutné připomenout, že pro tyto skupiny osob existuje i řada dalších finančních nástrojů, zejména různých dotačních titulů či příspěvků³¹, které mohou situaci těchto osob zlepšit a které by mohly a měly tyto osoby využít.

³¹ Viz podrobněji např. MARKOVÁ, H. Integrace menšin z pohledu finančních výdajů státu. *Daně a finance*, č. 3/2018, s. 22–27.

XVII.

Přístup ke spravedlnosti podle článku 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Lépe už to nejde?

Mgr. et Mgr. Eliška Mocková, LL.M.*

1. ÚVOD

Článek 13 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva OSN“) zajíšťuje všem lidem s postižením právo na účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními. Toho má být dosaženo „mimo jiné i prostřednictvím procedurálních a věku odpovídajících úprav“ pro usnadnění účinného plnění role jako přímých nebo nepřímých účastníků a svědků při všech soudních řízeních. To platí i pro fázi vyšetřování a předběžného řízení. Za tímto cílem také mají být proškoleni lidé, kteří pracují v oblasti justiční správy, včetně pracovníků policie a vězeňské služby.¹

Pro pochopení obsahu tohoto práva je nutné rozklíčovat, jaký je obsah tohoto práva zakotveného v článku 13. Pro to lze využít i jiné lidskoprávní instrumenty a akademické zdroje než ty, které se týkají přímo Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Principem Úmluvy OSN totiž je nevytvářet práva nová, ale zajistit, že postupně zmizí všudypřítomný rozdíl v ochraně práv lidí bez postižení a lidí s postižením. Zjednodušeně řečeno, cílem Úmluvy OSN je odstranit systémovou diskriminaci, která se objevuje napříč takřka všemi oblastmi života lidí s postižením. Článek 13 v tomto není výjimkou.² První část článku se tedy zabývá rozborem práva na přístup ke spravedlnosti podle Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením

* Kancelář Veřejného ochránce práv.

¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 19. března 2007 č. 284 k návrhu na podpis Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a Opčního protokolu k této Úmluvě.

² Rada lidských práv OSN, *Právo na přístup ke spravedlnosti podle článku 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením: Zpráva Úřadu vysokého komisaře OSN pro Lidská práva*. Dostupná z: <https://undocs.org/A/HRC/37/25>, odst. 4.

a jiných mezinárodních úmluv, které zakotvují právo na přístup ke spravedlnosti. Druhá část článku pak rozebírá provedení tohoto práva v České republice a specifické překážky v jeho naplnění u lidí s postižením. V závěru se nachází krátká úvaha nad možným zlepšením.

2. PRÁVO NA PŘÍSTUP KE SPRAVEDLNOSTI PODLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Pohled na dřívější mezinárodní lidskoprávní instrumenty ukazuje, že právo na přístup ke spravedlnosti v nich nemá jednotnou formu ani obsah. Obyčejově závazná Všeobecná deklarace lidských práv uvádí, že při porušení svých práv má každý právo na účinnou ochranu před příslušnými vnitrostátními soudy, další články pak rozvádí právo na spravedlivý proces.³ Podobně Mezinárodní pakt o občanských a politických právech zajišťuje právo na účinnou nápravu v případě porušení práv.⁴ Dále rozvádí právo na spravedlivý proces před soudy a tribunály, včetně práva na veřejné slyšení či příslušného, nezávislého a nestranného soudu.⁵ Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace zajišťuje právo na „rovné zacházení před soudy a před všemi ostatními orgány, které vykonávají soudnictví“.⁶ Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen v článku 15 zavazuje státy k tomu, aby skrz soudy zacházely s muži a ženami bez rozdílů.⁷ Na evropské úrovni Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 chrání právo na spravedlivý proces v článku 6 a právo na účinné opravné prostředky před národním orgánem v čl. 13.⁸ Listina základních práv Evropské unie zaručuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces v kontextu soudnictví, čímž vymezuje kontury tohoto práva v rámci práva EU.⁹

³ Všeobecná deklarace lidských práv, GA Res 217A (III), UNGAOR, 3rd Sess, Supp No 13, UN Doc A/810 (1948) 71, čl. 8 a další.

⁴ Vyhláška č. 120/1976 Sb. ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, čl. 2 odst. 3, písm. a).

⁵ Vyhláška č. 120/1976 Sb. ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, čl. 14.

⁶ Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace 95/1974 Sb. Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 15. srpna 1974 o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace, čl. 5.

⁷ Čl. 15 vyhláška č. 62/1987 Sb. Vyhláška ministra zahraničních věcí o Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen.

⁸ Evropská úmluva o ochraně lidských práv, dostupné z: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ces.pdf

⁹ Listina základních práv Evropské unie, 2012/C 326/02, l. 47 a další.

Mezinárodní i evropské orgány, které tyto mezinárodní úmluvy vykládají, pokročily ve výkladu od těchto stručných ustanovení a připravily tak terén pro čl. 13. Výbor pro lidská práva uvádí, že státy podle Paktu o občanských a politických právech musí zajistit jednotlivcům přístupná a účinná nápravná opatření pro prosazení svých práv, která jsou adaptovaná na specifické potřeby různých skupin (populations).¹⁰ Zatímco z Mezinárodního paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech vyplývá právo na účinnou nápravu pouze implicitně, Výbor OSN pro ekonomická, sociální a kulturní práva jej explicitně dovodil a interpretoval, že musí být přístupné, cenově dostupné, včasné a efektivní.¹¹ Evropský soud pro lidská práva (ESLP), strážce této Úmluvy, prosazuje zvlášť vysoký standard ochrany práva na spravedlivý proces v trestních věcech. Pro interpretaci lidských práv v případech lidí s postižením využívá i Úmluvu OSN o právech osob se zdravotním postižením,¹² prozatím však ne v kontextu přístupu lidí s postižením ke spravedlnosti.¹³

Podle Vysokého komisaře OSN inovativní článek 13 nezahrnuje jen právo na spravedlivý proces a právo na to domoci se účinných opravných prostředků v případě porušení práv člověka.¹⁴ Obsahuje celý „balíček“ zvaný „přístup ke spravedlnosti“. Zejména zdůrazňuje potřebu odstranění překážek, kterým člověk čelí v přístupu.¹⁵ Jsou to překážky právní, materiální, informační a komunikační, postojové (souvisící s předsudky) a také finanční.¹⁶ Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením je tedy jako nejmladší ze jmenovaných mezinárodních i evropských úmluv také nejštědřejší. Úmluva OSN klade významný důraz na to, aby toto právo bylo účinné (slovo účinné/effective se ve dvou odstavcích objevuje třikrát).¹⁷ Úmluva OSN pokrývá formální soudní a také kvazisoudní orgány. To jsou další orgány, které interpretují právo, zejména správní. Jsou to např. orgány obce, když rozhodují o přestupcích nebo stavební úřad ve stavebním řízení, daňové záležitosti, ale i stížnosti k veřejnému ochránci práv. Na ty všechny článek 13 dopadá. Dále platí pro

¹⁰ Obecný komentář Výboru OSN pro lidská práva č. 31 (2004), odst. 15.

¹¹ Výbor OSN pro ekonomická, sociální a kulturní práva jej pak explicitně dovodil a interpretoval ve svém obecném komentáři č. 9 (1998), odst. 9.

¹² Např. rozsudek ESLP R. P. a další proti Velké Británii z 9. října 2012, č. 38245/08.

¹³ Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights Right to an effective remedy. Napsledy aktualizováno k 31. prosinci 2020.

¹⁴ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 3 a 5.

¹⁵ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 5.

¹⁶ OSN, Oddělení hospodářských a sociálních věcí (UNDESA), odbor sociální politiky a rozvoje (DSPD). A Toolkit on Disability for Africa. Dostupné z: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/disability/Toolkit/Access-to-justice.pdf>, s. 6.

¹⁷ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti podle článku 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením: Zpráva Úřadu vysokého komisaře OSN pro Lidská práva. Dostupná z: <https://undocs.org/A/HRC/37/25>, odst. 17.

neformální tradiční systémy – náboženské, vlastní jiným kulturám (známé jsou např. rwandské Gacaca soudy) či alternativy trestního řízení v komunitě,¹⁸ jak se rozvíjí v některých zemích.¹⁹

S ohledem na soudní řízení Úmluva OSN také výslovně pokrývá nejen samotný soudní proces (včetně práva na spravedlivý proces, presumpci nevinny, práva na obhajobu či práva být osobně vyslyšen), ale i předsoudní a post-soudní fázi. Předsoudní fází je např. vyšetřování v trestních řízeních. Post-soudní pak např. možnost vymáhání práva v občanských věcech (např. formou exekuce) po skončení řízení. Tato Úmluva tedy obsahuje nejdůkladnější pojetí tohoto tradičního lidského práva.

3. PRÁVO NA PŘÍSTUP KE SPRAVEDLНОСТИ V LITERATUŘE

V odborné literatuře se zjednodušeně objevují tři typy textů. První z nich se zabývá právními „technikáliemi“ – zejména právem na spravedlivý proces a jeho aspekty. Další typ článků popisuje problémy v přístupu ke spravedlnosti z hlediska sociologického a třetí typ nabízí řešení – právní či jiná, jak se s nimi vyrovnat.²⁰ Někteří autoři v odborné literatuře ke klíčovým pojmul (přístup ke spravedlnosti, právo na účinná nápravná opatření a právo na spravedlivý proces) přistupují, jako by se jejich obsahem nebylo nutno zaobírat.²¹ Jiní pro změnu podrobně zkoumají jejich „konceptuální architekturu“.²²

Právní literatura zabývající se právem na spravedlivý proces se zaměřuje zejména na rovné postavení před soudy, jakožto jádru práva na přístup ke spravedlnosti.²³ Právo na spravedlivý proces zahrnuje mnoho aspektů a je detailně rozpracováno v evropské judikatuře.²⁴ Není zde možné tyto jednotlivosti

¹⁸ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 8. (2017).

¹⁹ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 8. (2017); Community-Based Justice Systems. obo in Criminology. doi: 10.1093/obo/9780195396607-0216.

²⁰ MALDONADO, D. B. The Right to Access to Justice: Its Conceptual Architecture. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 15–33, 2020, s. 16–17.

²¹ MALDONADO, D. B. The Right to Access to Justice: Its Conceptual Architecture. s. 16. Např. Deborah L. Rhode. *Access to Justice*. Oxford University Press; 2004. Accessed February 10, 2021. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=138154&lang=cs&site=ehost-live>

Deborah L. *Access to Justice*. Oxford University Press. 2004, SANDERFUR, Rebecca L. *Access to Justice*. Vol 1st ed. Emerald Group Publishing Limited. 2009.

²² MALDONADO, D. B. The Right to Access to Justice: Its Conceptual Architecture.

²³ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 3.

²⁴ European Court of Human Rights, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights Right to a fair trial (criminal limb). Dostupné z: <https://www.echr.coe.int/do>

rozebírat. Uvádím pouze několik poznatků k otázce komunikace, která je pro lidi s postižením klíčová. Její nedostatečnost (množství oboustranně předaných informací) nebo nevhodnost (způsob předání) je totiž nejčastějším porušením práva na spravedlivý proces u lidí s postižením.²⁵ Ať jde o člověka s postižením či bez něj, schopnost sledovat a chápát průběh řízení považoval Evropský soud pro lidská práva (ESLP) v různých kontextech za minimum práva na spravedlivý proces.²⁶ Stejně tak jako efektivní komunikaci advokáta s klientem.²⁷

ESLP uvedl, že v případě pochybností o tom, zdali vhodná komunikace a efektivní participace účastníka byla zajištěna, je povinností soudních orgánů to prokázat.²⁸ Fakt, že si účastník v daný okamžik nestěžuje, mu nejde k tíži.²⁹ Soudce ze své vlastní iniciativy musí zaručit spravedlivé řízení.³⁰ Při naplnění práva na spravedlivý proces, jak jej pojímá ESLP, není zásadní pouze to, jestli spravedlnosti bylo učiněno zadost, ale i jestli takové řízení nevyvolává pochybnosti.³¹ Dále je třeba konstatovat, že z hlediska práva na spravedlivý proces ESLP považuje každé řízení jako celek, ve kterém je nutné zejména zohlednit i to, jestli se jednalo o člověka zvlášť zranitelného, např. z důvodu věku či postižení.³² Při vyjednávání Úmluvy OSN bylo vyjasněno, že poskytování procedurálních úprav lidem s postižením nepodléhá progresivnímu plnění. Musí být zajištěno ihned, a pokud konkrétnímu člověku se zdravotním postižením není vyhověno, představuje formu diskriminace.³³

Zatímco právo na spravedlivý proces je do velké míry popsáno a projednáváno (jedná se o z nejčastější stížnost před ESLP)³⁴, právo na účinnou

cuments/guide_art_6_criminal_eng.pdf a Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights Right to a fair trial (civil limb); dostupné z: https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf

²⁵ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 19.

²⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Marcello Viola proti Itálii* ze dne 13. června 2019, odst. 63–67; rozsudek ESLP ve věci *Sakhnovskiy proti Rusku* (Velký senát) ze dne 2. listopadu 2010, odst. 98.

²⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Sakhnovskiy proti Rusku* (Velký senát) ze dne 2. listopadu 2010, odst. 102.

²⁸ Rozsudek ESLP ve věci *Brozicek proti Itálii* z 19. prosince 1989 (10964/84), Sb. rozh. 1989, s. 23.

²⁹ Analogicky případ, ve kterém nebyly soudem účastníkovi doručeny veškeré dokumenty: Rozhodnutí ESLP ve věci *Kerojärvi proti Finsku*, odst. 42.

³⁰ Rozsudek ESLP ve věci *Cuscani proti Spojenému království* z 24. 9. 2002, č. 3277/96.

³¹ Analogicky Rozsudek ESLP ve věci *Hauschildt proti Dánsku* ze dne 24. 5. 1989, č. 10486/83, odst. 57.

³² ECHR, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (criminal limb)..., s. 81.

³³ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 25.

³⁴ KUIJER, M. The Right to a Fair Trial and the Council of Europe's Efforts to Ensure Effective Remedies on a Domestic Level for Excessively Lengthy Proceedings, *Human Rights Law*

nápravu se potýká s většími nejasnostmi. Základem je povinnost státu zajistit systém, kterým se jednotlivci mohou domáhat nápravy v případě porušení svých práv. Vůči tomuto systému jsou mezinárodní instituce až na výjimky subsidiární.³⁵ Podobu tohoto systému má pak každý stát ve své kompetenci.³⁶ V České republice je ústavně zaručená „ochrana práv“ – v závislosti na provedení zákonem. Ani zákon nemůže omezit ochranu práv garantovaných Listinou základních práv a svobod.³⁷ V evropském kontextu může takovou ochranu poskytovat soudní i nesoudní orgán (např. ombudsman), ale pouze, pokud je apolitický a má pravomoc vydávat právně závazná rozhodnutí. Tato ochrana navíc musí být dostatečná, přístupná a rychlá.³⁸

Vytvoření systému a nastavení jeho pravidel je však stále nedostatečné, pokud tento systém není v praxi přístupný pro velkou část těch, kterým má sloužit. I proto se ESLP vyslovil proti tomu, aby právo lidí domáhat se ochrany bylo excesivně omezováno např. administrativně-právními požadavky. Např. v roce 1997 se proti příkazu k prohledání ve Švýcarsku mohl člověk bránit jen v průběhu či trvání následků, čímž neměl možnost bránit se proti tomu, co považoval za nezákonnou prohlídku bytových prostor prováděných v souvislosti se správním trestním řízením.³⁹ V jiných případech se ESLP vyslovil proti neodůvodněnému omezování rozsahu osob, které se mohou domoci svých práv (např. rodiče jménem svých dětí).⁴⁰ Dále také ESLP několikrát judikoval, že systém musí být účinný, a to i ve společenském a individuálním kontextu člověka.⁴¹

Je nutné mít na paměti, že i v těchto evropských věcech se dostalo účinné ochrany věcem, které alespoň částečně pronikly do „systému“ – dostaly se před nějaké národní orgány a poté až k ESLP. Co se děje před soudem či jiným kvazisoudním orgánem je však snazší zkoumat než to, co by před ním mělo být a z důvodu různých bariér není. Klíčovým pro přístup ke spravedlnosti je totiž moment, kdy se neprávní věc změní na právní, kdy se z osobní sféry jednotlivce dostane do povědomí soudních orgánů, orgánů činných v trestním

³⁵ Review. 2013, s. 777.

³⁶ ESLP, Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights Right to an effective remedy, dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_13_ENG.pdf, s. 7.

³⁷ ESLP, Guide on Article 13 of the European Convention..., s. 8.

³⁸ Listina základních práv a svobod, čl. 36, dále jako člen Rady Evropy musí v rámci evropské ochrany práv zajišťovat práva chráněná Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv.

³⁹ ESLP, Guide on Article 13 of the European Convention, s. 13.

⁴⁰ Rozsudek ESLP ve věci *Camenzind v. Switzerland* ze dne 16. prosince 1997, č. 136/1996/755/954.

⁴¹ ESLP, Guide on Article 13 of the European Convention, s. 15.

řízení apod. a dostane formální rámcem. Jen některé z bariér, které v tom můžou zabránit, jsou právního či administrativního rázu. Pokud se člověk rozhodne ve věci nesoudit, protože se obává finančních nákladů či proto, že nemá dost informací nebo ví, že komunikace se soudy bude takřka nemožná – anebo pokud se prostě přes překážky na služebnu ani nedostane, aby nahlásil trestný čin, pak k této změně „z neprávní na právní“ nedojezd z důvodu jiných než právních. Tyto bariéry zřejmě porušují právo na přístup ke spravedlnosti. Zároveň jsou samy často mimoprávní a nejsou tak právem přímo regulovatelné ani napravitelné. To znamená, že právo se v tomto kontextu stává bezmocným. Není proto divu, že přístup ke spravedlnosti je popsán zejména sociology, kteří se v tomto kontextu zabývají společensky znevýhodňujícími jevy, jako je chudoba, racismus, vzdělání a které mají dopad na právo na účinnou ochranu a zvažují mimoprávní řešení tohoto problému.⁴²

Význam práva na přístup ke spravedlnosti přitom nemůže být přeceněn. Schopnost uspořádat konflikty a poskytnout ochranu vlastnímu právnímu rádu je pro demokratický stát základním předpokladem vlastní existence. Pro tento slib, slib sociálního smíru a řešení konfliktů mírovou cestou, stát v teorii ovládá monopol na násilí. Je základním kamenem jakéhokoliv státu, který se hlásí k ochraně lidských práv.⁴³ Právo na přístup ke spravedlnosti je právo, bez kterého žádná jiná práva nejsou práva, protože nepožívají potřebné ochrany. Různé mezinárodní orgány spojily toto právo také s jeho emancipačním potenciálem a vyzdvihly jeho roli v ochraně důstojnosti člověka.⁴⁴

Vzhledem k významu pro jednotlivce, symbolickému a praktickému významu pro společnost je proto zarázející, že něco tak zásadního pro teoretické fungování státu a společnosti je v praxi všude po světě tak málo funkční.⁴⁵ Právo, které je základním kamenem právního rádu, je zároveň jeho Achillovou patou. Tím, že je právem i prerekvizitou pro jiná práva, vystupuje problém, co dělat a kam se obrátit, pokud se právně nedomůžete svého práva na přístup ke spravedlnosti. Úmluva OSN na tento fakt zareagovala tím, že toto právo přoreformulovala. Díky explicitnímu důrazu na otázku přístupu se tak zároveň přesunul důraz na otázku různých bariér. Tím z nich symbolicky i prakticky dělá otázku právní, s kterou si právo a odborníci v této oblasti musí poradit. OSN proto vydalo několik dokumentů k článku 13, naposledy v létě 2020,

⁴² MALDONADO, D. B. *The Right to Access to Justice...*, s. 17.

⁴³ Rada lidských práv OSN, *Právo na přístup ke spravedlnosti...*, odst. 3.

⁴⁴ Rada lidských práv OSN, *Právo na přístup ke spravedlnosti...*, odst. 10.

⁴⁵ RISPOLI, S. L. *Courting Access to Justice: The Rule of Law, the Rule of the Elite, and Non-Elite Nonengagement with the Legal System*. *Southern California Review of Law & Social Justice*, [s. l.], v. 29, n. 3, p. 333–364, 2020, p. 336. MALDONADO, D. B. *The Right to Access to Justice...*, s. 16.

Mezinárodní zásady a pokyny pro přístup ke spravedlnosti lidí s postižením.⁴⁶ Než však v přejdeme k těmto návrhům na provedení článku 13, rozebereme některé příklady bariér z českého systému spravedlnosti.

4. PŘEKÁŽKY V NAPLŇOVÁNÍ ČLÁNKU 13 – PŘÍKLADY Z ČESKÉHO PROSTŘEDÍ

4.1 Právní překážky

Mimo Úmluvu OSN české právo zajišťuje člověku rovnost před zákonem na ústavní úrovni.⁴⁷ V případě mnoha lidí s postižením to však tak není, nejtypičtějším příkladem je právní postavení lidí omezených ve svéprávnosti. V České republice je omezeno cca 40 000 lidí s intelektovým či psychosociálním postižením.⁴⁸ Rozsah omezení je různý, proto občanský soudní řád říká, že každý může před soudem jako účastník samostatně právně jednat (mít procesní způsobilost) v tom rozsahu, v jakém je svéprávný.⁴⁹ Pokud je tedy člověk omezen i pro oblast jednání se soudy, samostatně s nimi jednat nemůže. Podle § 23 OSŘ může předseda senátu navíc rozhodnout, že člověk, který není plně svéprávný, musí být v řízení zastoupen opatrovníkem, i když jde o věc, v níž by jinak mohl jednat samostatně.

Navzdory omezení svéprávnosti se může člověk obrátit na soud, který roz hodl o jeho omezení svéprávnosti s návrhem na změnu či zrušení omezení. I toto právo mu však může být až na 6 měsíců upřeno.⁵⁰ Jde-li o případy, kdy soud návrh opakováně zamítl a nelze-li očekávat zlepšení jeho stavu, může soud rozhodnout, že mu toto právo po přiměřenou dobu, nejdéle však po dobu 6 měsíců ode dne právní moci tohoto rozhodnutí, nepřísluší.

⁴⁶ Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities (2020). Dostupné z: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Access-to-Justice-EN.pdf

⁴⁷ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního porádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., čl. 37, odst. 3.

⁴⁸ Přesné číslo není státem evidováno, údaj z: Veřejný ochráncé práv, Výzkum rozhodování soudů o podpůrných opatřeních: nejčastěji volí omezení svéprávnosti – tisková zpráva: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2020/vyzkum-rozhodovani-soudu-o-podpurnych-opatrenich-nejcasteji-voli-omezeni-svepravnosti/>

⁴⁹ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 20.

⁵⁰ Zákon č. 292/2013 Sb. Zákon o zvláštních řízeních soudních, § 35 (3).

4.2 Materiální (fyzické) překážky

Podle národního plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2015–2020 bylo úkolem Ministerstva spravedlnosti provést analýzu přístupnosti budov státních zastupitelství a soudních budov. Na základě této analýzy mělo ministerstvo připravit harmonogram zpřístupnění všech objektů. Zpráva o plnění tohoto plánu z roku 2017 pak konstatuje, že bylo splněno s tím, že většina budov soudů má bezbariérový přístup nebo jsou zpřístupněny minimálně na úrovni organizačních opatření, zabezpečujících přístup do uvedených budov. Pokud nemají budovy bezbariérový přístup, důvodem je obtížné technické řešení s ohledem na místní podmínky. Detailní závěr šetření ani onen harmonogram nikde k dispozici není. O tom, že je u nás většina soudů bezbariérová lze pochybovat již s ohledem na úzké vymezení přístupnosti v tomto šetření. Bariérový přístup je jen jedním aspektem přístupnosti, dalšími jsou namátkou výtah či bezbariérové WC a vhodná šířka dveří v budově, dále jde o úpravy pro orientaci lidí se sluchovým či zrakovým postižením (vhodně umístěné nápisy v Braillově písma či indukční smyčky). Ze stručného veřejného přístupného závěru není zřejmé, jestli byly také zahrnuty v analýze.

Nejde také pouze o státní zastupitelství a soudy, ale i o Policii ČR, protože jak již bylo řečeno, Úmluva pokrývá i předsoudní fáze, včetně ohlášení trestných činů. Státem zpracovaná data na toto k dispozici nejsou, avšak různé poznatky z terénu jasně naznačují, že přístupnost služeben je daleko od ideálního stavu.⁵¹ Přitom podle vyhlášky č. 398/2009 Sb. mají všechny tyto instituce splňovat základní parametry přístupnosti. Problémem je, že se vyhláška nevtahuje na již dokončené budovy, pokud neprochází úpravami a obsahuje také jiné výjimky.⁵² Nicméně, i samotná vyhláška, resp. související parametry podle poznatků, které má veřejný ochránce práv od občanské společnosti, nedostačuje. Navíc také neprobíhají dostatečné kontroly u budov jednou prohlášených za bezbariérové, kde mají tendenci bariéry vznikat *ex post*. Je pak symptomatické, že krom samotné bariérovosti jsou to právě i chybějící informace o bezbariérovosti, které přispívají k tomu, že než se lidé s postižením odhodlají uplatňovat svá práva, musí totiž často telefonicky či jinak předem zjišťovat, zda se do budovy vůbec dostanou či kde žádat o podporu.

⁵¹ SVOBODOVÁ, V. *Bezbariérové vstupy do budov místních oddělení Policie České republiky na území hl. m. Prahy*. [online]. Praha, 2017. Bakalářská práce. Karlova univerzita, Fakulta tělesné výchovy a sportu, Katedra zdravotní TV a tělovýchovného lékařství. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/90541/BPTX_2015_2_11510_0_446343_0_180837.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵² Vyhláška č. 398/2009 Sb. o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb. § 2(3), § 3.

4.3 Informační a komunikační překážky

Chybějící informace o možnosti domoci se ochrany svých práv jsou často nedostupné pro běžnou populaci (sociologové hovoří o tzv. informačním monopolu právníků). U lidí s postižením se k tomu přidávají jevy jako je informační bariéra způsobená pobytom v zařízení sociálních služeb⁵³, ale i nepřístupnost webových stránek či druhořadé vzdělání v segregovaných třídách či školách.

Vzhledem k malému povědomí mezi obecnou i odbornou veřejností o komunikačních potřebách lidí s postižením není proto divu, že nepřístupnost ve formě nevhodné komunikace či nedostatku poskytnutých informací je mezinárodně nejčastějším porušením práva na spravedlivý proces u lidí s postižením.⁵⁴ Jak občanský soudní, tak i trestní řád výslovně uvádí pouze možnost tlumočníka či jiné „komunikační systémy neslyšících a hluchoslepých osob“.⁵⁵ Navzdory práci České unie neslyšících⁵⁶ a jiných aktérů však hlubší osvěta ohledně toho, že lidé se sluchovým či sluchovým a zrakovým postižením komunikují i jinak, uniká pozornosti některých soudů. To potvrdil i medializovaný případ muže odsouzeného na základě nepřímých důkazů za přípravu vraždy.⁵⁷

Muž, jehož vychovala slyšící matka, komunikuje se světem pomocí odezírání. To mu umožňuje komunikovat v běžném životě bez nutnosti využívat znakový jazyk, který se nikdy nenaučil, neboť tato potřeba jednoduše nevyvstala. Odezírání mu totiž umožňuje přímo komunikovat s miliony uživatelů českého jazyka. Oproti tomu znakový jazyk by mu dovolil primárně komunikovat s několika desítkami tisíc uživatelů v České republice. Proto, když mu byl nabídnut v rámci trestního řízení tlumočník do znakového jazyka, odmítl s tím, že tento jazyk nevyužívá a že se dorozumívá odezíráním. Odezírání má však svá dobře popsaná úskalí, předně vyžaduje časté přestávky, vhodné osvětlení

⁵³ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, *Souhrnná zpráva k problematice výkonu volebního práva u lidí se zdravotním postižením*, sp. zn. 28/2019/OZP/ZD, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/8192>

⁵⁴ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 19 a 24.

⁵⁵ Zákon č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním, § 28; OSŘ § 18.

⁵⁶ NEJVÝŠÍ SPRÁVNÍ SOUD, *Sluchově postižení občané nacházejí podporu u soudu*. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Sluchove-postizeni-obcene-nachazeji-podporu-u-soudu/art/472?tre_id=135#:~:text=Pokud%20sluchov%C4%9B%20posti%C5%BEen%C3%BD%20%C3%BA%C4%8Dastn%C3%ADk%20soudn%C3%ADho,simult%C3%A1nn%C3%AD%20p%C5%99epis%20cel%C3%A9%20pr%C5%AFb%C4%9Bhu%20jedn%C3%A1n%C3%ADAD

⁵⁷ Např. ZDECHOVSKÝ T. Neuvěřitelný příběh údajné přípravy vraždy paní bytné. *Idnes*. [online]. Dostupné z: <https://zdechovsky.blog.idnes.cz/blog.aspx?c=757604>; ČTK. Neslyšící dostal za přípravu vraždy 15,5 roku, s výmluvou na svůj handicap neuspěl. *Aktuálně.cz*. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/za-pripravu-vrazdy-si-neslyscici-odpyka-15-5-roku-potvrdil-us/r~f0974c7eee8611eaaf7deac1f6b220ee8/>

a vzdálenost mezi mluvčím a odezírajícím, oči ve stejné úrovni apod. Několika-hodinová soudní jednání se jinak postupně stávají pro odezírajícího nesrozumitelnými. Formalistická ujišťování (dotaz na to, zda dotyčný rozumí, potvrzený jednoslovou odpovědí) jsou zcela nedostatečná k tomu, aby se zachytilo, jestli komunikace v daném případě opravdu proběhla účelně. Odezírající si vždy část konverzace domýslí.⁵⁸ Ne vždy je toto domýšlení správné. Odezírající to však nevždy řekne, prostě proto, že si toho není vědom (jak víte, že nevíte?) anebo také proto, že nechce dokola někomu opakovat, že nerozumí. Každý, kdo má starší příbuzné, kteří ztrácí sluch, nebo sám tímto prochází, si to dokáže představit.

Situaci zde měl prvoinstanční soud řešit od počátku, např. konzultací s odborníkem a zavedením výše popsaných opatření či artikulačním tlumočníkem. Soud se však v tomto případě spokojil s tím, že odsouzený odmítl tlumočníka do znakového jazyka a že na dotaz, zda rozumí, odpovídal v průběhu řízení, že rozumí. Větší pochopení neprokázal ani Ústavní soud, který poté, co případ prošel i přes Nejvyšší soud, odmítl stížnost na porušení práva na spravedlivý proces, jelikož odsouzený je schopen minimálně běžné konverzace, což údajně plyne i z toho, že se nikdy nenaučil znakový jazyk.⁵⁹ Máloco přitom může vybočovat z mantinelu běžné konverzace tak, jako trestní řízení. Úspěšnost odezírání v běžné a mimořádné situaci se přitom ještě více liší.⁶⁰

Specifická je situace lidí žijících dlouhodobě v zařízeních sociálních a zdravotních služeb, u kterých je o to podstatnější zajišťovat dostupné a přístupné informace, ale také třeba i efektivní stížnostní mechanismus, jenž v sociálních službách stále ještě chybí a který je nepochybně zásahem do práva na účinnou ochranu práv.⁶¹

4.4 Postojové překážky (souvisící s předsudky)

Einstein kdysi řekl, že je snadnější rozbít atom než zničit předsudky. Negativní předsudky mezi odborníky v justici vůči lidem s intelektovým a psychosociálním, zrakovým či sluchovým postižením přetrhávají stejně jako v laické společnosti.⁶² Kancelář veřejného ochránce práv se například při své činnosti

⁵⁸ Jak můžeme komunikovat s lidmi, kteří špatně slyší? Svaz neslyšících a nedoslýchavých osob v ČR. Dostupné z: <https://www.snnrcr.cz/Hlavni-zasady-pro-komunikaci-se-sluchove-postizenymi>

⁵⁹ Ústavní soud České republiky sp. zn. III. ÚS 47/20, odst. 9.

⁶⁰ FUSFELD, Irving S. *Factors in Lipreading as Determined by the Lipreader*. American Annals of the Deaf, vol. 103, no. 2, 1958, pp. 229–242. JSTOR.

⁶¹ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 43.

⁶² Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením, Obecný komentář č. 2, preamble, odst. 7.

nezřídká setkává s tím, že soudy nepošlou rozsudek člověku, kterého omezí ve svéprávnosti. Zákon o zvláštních řízeních soudních přitom dává soudu za povinnost učinit „i jiná vhodná opatření, aby se posuzovaný mohl vhodnou formou s obsahem rozhodnutí seznámit a měl je k dispozici“.⁶³ Negativní postoje pak souvisí i s malým množstvím právníků, advokátů, soudců, notářů, exekutorů, policistů a jiných odborníků s postižením pracujících na soudech, policii, státních zastupitelstvích atd. po celém světě.⁶⁴

4.5 Finanční překážky

Právní pomoc je nákladná. Pro mnohé lidi s postižením je ještě nedosažitelnější než pro lidi bez postižení kvůli průměrně složitější finanční situaci lidí s postižením. Spojení postižení s finančními těžkostmi je mezinárodním fenoménem⁶⁵ a jedním z nejpalcivějších problémů ochrany práv lidí s postižením. Taktéž je nemožnost domoci se účinné právní nápravy spojeno s horší finanční situací. Tento fenomén popsali mnozí sociologové již desítky let na zpět.⁶⁶ Jakkoliv tato bariéra nevyplývá ze samotného postižení a čelí jí stejně tak lidé bez postižení ve složité ekonomické situaci, u lidí s postižením nabývá závažnějších rozdílů právě s ohledem na četnost a spojení s dalšími zde popsanými překážkami.⁶⁷

4.6 Kombinované překážky

Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu dopadá na odměnu advokáta při výkonu funkce opatrovníka, včetně věcí, kdy je ustanoven člověku stiženému duševní poruchou. Ustanovení stanovuje jako tarifní hodnotu částku 1000 Kč.⁶⁸ Tuto částku stanovil zákonodárce, aby stát snížil své náklady v těchto věcech. Není pro to však objektivně žádný důvod, neboť tyto případy nejsou paušálně snazší než jiné. Tato částka je nespravedlivě nízká oproti jiným tarifním

⁶³ Zákon č. 292/2013 Sb., Zákon o zvláštních řízeních soudních, § 41.

⁶⁴ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 56.

⁶⁵ BRAITHWAITE, J., MONT, D. *Disability and poverty: A survey of World Bank Poverty Assessments and implications*. Alter, Volume 3, Issue 3, July–September 2009, s. 219–232; Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 40 a 41.

⁶⁶ Např. USHER, A. P. (1921). Justice and Poverty. *The American Journal of Sociology*, n. 6 Cornell University.

⁶⁷ Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities International Principles, s. 12.

⁶⁸ Ministerstvo spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb ve znění pozdějších předpisů.

částkám, proto části tohoto ustanovení v jiných případech Ústavní soud zrušil.⁶⁹ Ústavní soud totiž dovodil, že tato nemotivační výše odměny vede k zásahům do ústavně garantovaného práva na právní pomoc (obhajobu).⁷⁰ Advokáti-ope-trovniči totiž nejsou motivováni k tomu, aby investovali energii do případů, na kterých nakonec finančně tratí.

5. ZÁVĚR

Zbývá mnoho práce k dosažení toho, aby byl přístup ke spravedlnosti stejný pro lidi s postižením a bez postižení. Povinností státu, ke které se dobrovolně zavázal ratifikací Úmluvy OSN v roce 2009, je tak důsledně adresovat nerovnosti vůči lidem s postižením zakotvené v právním systému (např. omezování svéprávnosti v přístupu k soudům a úřadům).⁷¹ Je také načase plošně a efektivně adresovat fyzickou přístupnost veřejných institucí, nejen soudů a státních zastupitelství, ale i policejních služeben.⁷² Tomuto procesu by prospěla větší transparentnost, zejména zveřejnění analýzy a přístupnosti budov státních zastupitelství a soudních budov z let 2016–2017 a navazujícího harmonogramu. S ohledem na finanční stránku je žádoucí podporovat organizace a aktivity za účelem poskytování právní pomoci bezplatně či za sníženou úhradu.⁷³

Velkým tématem jsou procedurální úpravy. Jak bylo vysvětleno, soudy se musí zajímat o to, kdo před nimi stojí, důsledně zjišťovat komunikační a jiné potřeby člověka, aby řízení proběhlo spravedlivě a účelně a aby se nedopustil diskriminace na základě postižení. Výbor OSN pro práva lidí s postižením poskytl mnoho příkladů, jako je poskytování informací v přístupných formátech (přístupných editorech, Braillově písmu či v jednoduchém jazyku), umožnění jednání přes video, flexibilitu ohledně místa a času či opuštění zbytečných

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. září 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19, nález Ústavního soudu ze dne 14. ledna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/19, nález Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 23/19 a nález Ústavního soudu ze dne 3. března 2020, sp. zn. Pl. ÚS 26/19.

⁷⁰ Ústavní soud zde vycházel zejména ze svého dřívějšího nálezu ze dne 13. září 2016, sp. zn. I. ÚS 848/16 a ze dne 21. listopadu 2017, sp. zn. IV. ÚS 2334/17.

⁷¹ Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities International Principles, s. 12; Tuto změnu nutně musí doprovázet i důslednější úprava a využívání alternativních institutů pro podporu v rozhodování.

⁷² Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities International Principles..., s. 14.

⁷³ Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities International Principles..., s. 20.

formalit.⁷⁴ Tak např. Ústavní soud v Mexiku rozhodl, že lidem s intelektovým postižením přísluší rozsudky napsané srozumitelným jazykem. Ve Finsku má policie všechny zásadní dokumenty ve srozumitelném/zjednodušeném jazyce.⁷⁵ Nic nebrání české policii ani soudům mít takové materiály předpřipravené v případech, kdy např. podle zákona poučují účastníky. Dobrou praxí z České republiky je např. odpuštění požadavku předchozího vyčerpání stížnosti u zvlášť zranitelných osob v Kanceláři veřejného ochránce práv před tím, než jim je poskytnuta pomoc.

Příklady dalších možných úprav lze najít v různých dokumentech⁷⁶ či konzultovat české organizace hájící práva lidí s postižením. Přání a preference vhodně informovaného člověka, kterého se týkají, jsou však nejpodstatnější.⁷⁷ Proto je zejména nutné považovat toto zjišťování potřeb za automatickou součást procesu a věnovat mu patřičnou pozornost. Tyto úpravy musí být bezplatné. Bylo by také vhodné např. stran Ministerstva spravedlnosti tyto úpravy monitorovat, vyhodnocovat a sbírat dobrou praxi, aby byla přístupná i dalším, tak jak to navrhuje i Rada OSN pro lidská práva.⁷⁸ Vše také usnadní, pokud lidé s postižením budou standardně působit jako právní odborníci na výkon spravedlnosti.

Vládne konsensus ohledně potenciálu technologií udělat soudnictví a jiné orgány participující na výkonu spravedlnosti přístupnější a flexibilnější.⁷⁹ Ovšem praktických příkladů je zatím málo, jelikož do této konzervativní oblasti technologie pronikají pomalu. Např. Ázerbájdžán umožňoval i před epidemií koronaviru covid-19 lidem s postižením participovat na soudním jednání online.⁸⁰ Tato oblast tak do budoucna představuje výzvu i příležitost.

Jak bylo řečeno na začátku, principem Úmluvy OSN je dotáhnout rozdíl v naplnování práv mezi lidmi bez postižení a lidmi s postižením. Bylo by však chybou nevyužít tento závazek k opravdovým změnám, které mohou prospět všem. Pokud budou tyto zásadní prostory fyzicky přístupné lidem, kteří se pohybují na vozíku, budou tak přístupné mnoha jiným lidem s omezenou schopností pohybu. Ne nadarmo vyhláška adresující přístupnost (č. 398/2009 Sb.) zmiňuje mimo lidi s postižením také lidi pokročilého věku, těhotné ženy, lidi

⁷⁴ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 25.

⁷⁵ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 22.

⁷⁶ Tool Kit for State and Local Governments under the Americans with Disabilities Act of the United States of America, Protocol for Accessing Justice by Persons with Disabilities of Argentina and the Disability Access Bench Book of Australia.

⁷⁷ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 26.

⁷⁸ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 28.

⁷⁹ Obecný komentář Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením, č. 2 (2014), odst. 22.

⁸⁰ Rada lidských práv OSN, Právo na přístup ke spravedlnosti..., odst. 37.

doprovázející dítě v kočárku nebo děti do tří let. Ti dohromady představují početnou část společnosti. Umožnění efektivních stížností v rámci sociálních služeb také pomůže zvýšit ochranu jiných klientů sociálních služeb, např. osob staršího věku, lidí bez domova, obětí domácího násilí či kohokoliv jiného v nepříznivé sociální situaci. Umění zjednodušené komunikace ze strany soudců a jiných odborníků pak usnadní život snad úplně všem, a to nemusí jít vždy nutně o easy-to-read formáty pro lidi s postižením intelektu. Celospolečensky prospěšné je také proškolení všech odborníků v otázce přístupu k lidem s postižením. To má potenciál zvýšit citlivost nakonec nejen vůči potřebám těchto lidí, ale i jiných lidí, kteří třeba formálně postižení nemají, přesto mají jiná komunikační či osobnostní specifika.

Pokud tedy bude Česká republika aplikovat Úmluvu OSN tak, jak má, domůže se odstranění mezery mezi přístupem ke spravedlnosti u lidí bez a s postižením. Pokud však Úmluvu OSN využije jako příležitost k sebereflexi, může udělat soudy přístupnější, srozumitelnější, méně selektivní a právo tím tak více funkční pro všechny.

XVIII.

Bezbariérovost ve veřejném stavebním právu

JUDr. Jana Vašíková*

1. ÚVOD

Veřejný ochránce práv ve své činnosti zaznamenal vyšší míru povědomosti lidí o povinnosti zajistit přístupnost a pohyb pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace ve veřejném prostoru. Na ombudsmana se například obrátil stížovatel s námitkou, že památkově chráněné objekty v Praze nemají zajištěný bezbariérový přístup. Ochránci řešil také podnét, který směřoval proti jednání obce, která provedla kompletní rekonstrukci objektu občanské vybavenosti, aniž vybudovala přístup a sociální zařízení pro osoby s hendikepem.

V daném článku bych se ráda věnovala otázkám, které se týkají bezbariérovosti ve vztahu k povolování, užívání staveb, možnostem udělení výjimky z požadavků bezbariérovosti a situacím, kdy objekt není bezbariérový, ač má být.

2. BEZBARIÉROVÁ VYHLÁŠKA A POVOLENÍ VÝJIMKY

Základní právní rámec pro uplatňování požadavků na bezbariérové užívání staveb je dán stavebním zákonem¹. Konkrétně ustanovení § 169 odst. 1 stavebního zákona zavazuje všechny účastníky stavebního procesu, tj. stavební úřad, stavebníka, projektanta a další subjekty ve všech fázích výstavby, počínaje přípravou a navrhováním přes povolování, realizaci a užívání postupovat v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. Současně stavební zákon obsahuje řadu výslovných odkazů, kterými zavazuje stavební úřad posoudit zamýšlený stavební záměr z hlediska souladu s obecnými požadavky na výstavbu. V opačném případě, je-li záměr v kolizi s těmito požadavky, stavební úřad nemůže záměr povolit a zamítne jej.²

* Kancelář veřejného ochránce práv, Brno.

¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „stavební zákon“).

² Např. ustanovení § 90 odst. 1 písm. a), § 940 odst. 1 písm. a), § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Součástí obecných požadavků na výstavbu³ je také bezbariérová vyhláška – vyhláška o obecných technických požadavcích zabezpečující bezbariérové užívání staveb.⁴ Bezbariérová vyhláška má tudiž charakter podzákonného právního předpisu a byla vydána na základě zmocnění v ustanovení § 169 odst. 1 stavebního zákona.

Bezbariérová vyhláška je předpisem, který má celostátní působnost a jejím cílem je zajistit integraci osob s omezenou schopností pohybu a orientace do společnosti tím, že vytváří podmínky pro možnost samostatného pohybu těchto osob v prostředí, včetně přístupnosti a užívání staveb. Jmenovitě se jedná o osoby s pohybovým, zrakovým, sluchovým a mentálním postižením, osoby pokročilého věku, těhotné ženy a osoby doprovázející dítě v kočárku nebo dítě do tří let.⁵

Bezbariérovou přístupností a užíváním staveb se rozumí soubor územně technických a stavebně technických požadavků zajišťujících samostatný pohyb a užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace. Jedná se např. o požadavky, které jsou zaměřeny na řešení úprav povrchu a výškových rozdílů komunikací, chodníků, přechodů a nástupišť, řešení veřejných ploch a parkovišť, řešení schodišť a šíkmých ramp např. v podchozech. Pro vnitřní prostory budov bezbariérová vyhláška stanoví požadavky na řešení schodišť a šíkmých ramp, výtahů a zvedacích plošin, úpravu povrchu podlah, oken či dveří a rovněž také požadavky na sociální a hygienická zařízení.⁶

Z hlediska druhu staveb požadavky bezbariérové vyhlášky dopadají na stavby pozemních komunikací a veřejného prostranství, prostory určené pro užívání veřejnosti v objektech občanské vybavenosti, společné prostory a domovní vybavení bytových domů, upravitelných bytů a bytů zvláštního určení a v neposlední ve specifikovaných stavbách pro výkon práce. Ustanovení vyhlášky se uplatní také v případech, kdy má být provedena nástavba, přístavba či stavební úpravy stávajících dokončených staveb, a v případech, kdy stavebník zamýšlí změnit způsob užívání stavby.⁷

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že vyhláška by měla pokrýt potřeby širokého spektra osob s omezenou schopností pohybu nebo orientace, přičemž jejich potřeby na užívání staveb se často různí. Rovněž okruh stavebních záměrů,

³ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

⁴ Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb (dále „bezbariérová vyhláška“).

⁵ Ustanovení § 1 odst. 1 bezbariérové vyhlášky.

⁶ MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1102.

⁷ Ustanovení § 2 bezbariérové vyhlášky.

které by měly splňovat požadavky bezbariérovosti, je poměrně pestrý. Zákonodárce proto zakotvil možnost povolení výjimek z konkrétních ustanovení bezbariérové vyhlášky.⁸ Jde např. o možnost udělit výjimku z celkové šířky nebo podélného sklonu komunikace pro chodce, výšky nástupišť autobusů a trolejbusů, počtu stupňů schodiště či velikostí volné plochy před nástupními místy do výtahů apod.

U řady investorů převládá mylný názor, že udelení výjimky ze specifikovaných ustanovení bezbariérové vyhlášky je automatickou povinností stavebního úřadu, který rozhoduje o přípustnosti (povolení) jejich záměru v území. Není tomu tak. Zákonodárce jednoznačně preferuje povinnost respektovat obecné požadavky na výstavbu, včetně požadavků zajistit bezbariérový přístup a užívání staveb. Nicméně umožnil, aby ve výjimečných přídech bylo možné odchýlit se od konkrétních technických požadavků. Podmínky, za kterých lze povolit výjimku z požadavků bezbariérové vyhlášky, jsou dány v obecné rovině stavebním zákonem a speciální podmínky jsou dány v bezbariérové vyhlášce.

Základním zákonným limitem opravňujícím stavební úřad povolit výjimku je, že jejím povolením se neohrozí veřejné zájmy, jako je bezpečnost, ochrana zdraví a života osob, sousední pozemky nebo stavby. Další významnou obecnou zákonnou podmínkou je, že řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného bezbariérovou vyhláškou, tj. bude uspokojivým způsobem zajištěno užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace.⁹

Bezbariérová vyhláška výslově připouští, že pokud existují závažné územně technické nebo stavebně technické důvody, je možné v případech stavebních změn dokončených staveb, kterými jsou nástavba, přístavba nebo stavební úpravy, odchýlit se od požadavků bezbariérovosti. Specifické jsou rovněž případy stavebních zásahů, které se týkají nemovitých kulturních památek. Zde lze požadavky bezbariérovosti uplatnit jen s ohledem na zájmy státní památkové péče (to prakticky znamená jen se souhlasem orgánu státní památkové péče¹⁰).

Výjimku povoluje stavební úřad příslušný k rozhodnutí o stavebním záměru ve standardním správním řízení. Jde o řízení návrhové, zahajované vždy k žádosti oprávněné osoby (zpravidla stavebníka). Řízení o udelení výjimky je možné vést samostatně, anebo je spojit (sloučit) s řízením ve věci samé, např. s řízením o umístění či povolení stavby. Výsledkem řízení je v kladném případě rozhodnutí o povolení výjimky z konkrétního ustanovení bezbariérové

⁸ Ustanovení § 14 bezbariérové vyhlášky.

⁹ Ustanovení § 169 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁰ Ustanovení § 2 odst. 2 a odst. 3 bezbariérové vyhlášky.

vyhlášky a rozsah udělené výjimky. V opačném případě stavební úřad rozhodne o zamítnutí žádosti. Proti rozhodnutí o výjimce se mohou účastníci řízení odvolat.

Obdobně jako zákonodárce i správní judikatura vnímá povolení výjimky jako výjimečné řešení, které by mělo přicházet v úvahu pouze v odůvodněných nebo ojedinělých případech, přičemž při posuzování výjimky je třeba sledovat nejen ochranu veřejných zájmů, ale také ochranu práv osob zúčastněných na řízení.¹¹ Podle názoru ochránce nelze povolení výjimky, či dokonce nerespektování požadavků bezbariérové vyhlášky odůvodňovat nákladností na provedení bezbariérových opatření nebo argumentací, že si lidé s hendikepem na její nedodržení nestěžují.¹²

3. ROZPOR S BEZBARIÉROVOU VYHLÁŠKOU

Nemělo by se stát, aby stavební úřad povolil stavbu v rozporu s bezbariérovou vyhláškou. Přesto i k témtu excesům při povolování staveb dochází. Nápravu takové situace je možné řešit prostřednictvím opravných a dozorčích prostředků upravených stavebním zákonem, správním rádem¹³ nebo soudním rádem správním¹⁴. Volba konkrétního opravného prostředku je odvislá od skutečnosti, zda povolovací proces byl klasickým správním řízením, jehož výsledkem byl individuální správní akt, např. územní rozhodnutí nebo stavební povolení, anebo jde o zjednodušený proces, jehož výsledkem je opatření (sdělení) stavebního úřadu, např. územní souhlas nebo souhlas s provedením ohlášené stavby.

Pokud stavební úřad formou správního rozhodnutí rozhodne o přípustnosti záměru v území v rozporu s bezbariérovou vyhláškou, je to důvod pro zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení, neboť jde o rozhodnutí nezákonné, vydané v rozporu s právními předpisy.¹⁵ Právo podat odvolání má pouze účastník řízení a může tak učinit v zákonné (prekluzivní) lhůtě 15 dnů ode dne, kdy mu bylo oznámeno. Pokud nezákonné rozhodnutí nenapraví odvolací správní orgán, má účastník řízení právo podat tzv. správní žalobu neboli

¹¹ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 1/2020-33 ze dne 15. července 2015, www.nssoud.cz

¹² Tisková zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. 3. 2018, dostupná z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/lide-se-zdravotnim-postizenim-se-uz-ve-znojme-dostanou-do-objektu-obcanske-vybavenosti/>

¹³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).

¹⁴ Zákon č. 150/20020 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „soudní řád správní“).

¹⁵ Ustanovení § 90 odst. 1 správního řádu.

žalobu o přezkoumání zákonného rozhodnutí správního orgánu (tj. odvolacího správního orgánu).¹⁶ Současně je namísto, aby účastník řízení současně s podáním správní žaloby podal návrh na přiznání odkladného účinku napadeného správního rozhodnutí. Správní žalobu může účastník podat v zákoně (prekluzivní) lhůtě 2 měsíců. Počátek běhu lhůty se váže k okamžiku, kdy je účastníkovi oznámeno písemné vyhotovení rozhodnutí odvolacího orgánu.

Kromě výše uvedených opravných prostředků, které svědčí pouze účastníkům řízení, může kdokoliv podat proti rozhodnutí stavebního úřadu, které odporuje požadavkům bezbariérovosti, podnět k provedení přezkumného řízení.¹⁷ Přezkumné řízení je prostředkem dozorčího práva. Jde o řízení vedené výlučně z moci úřední. Přezkumným orgánem je instančně nadřízený správní orgán. Přezkumný orgán zahájí přezkumné řízení, pokud po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Je důležité zdůraznit, že ne každá nezákonost je důvodem pro zrušení napadeného aktu. Přezkumný orgán musí vždy při rozhodování v přezkumném řízení šetřit práva nabytá v dobré víře z rozhodnutí správního orgánu, které je předmětem přezkumného řízení. Jde o dobrou víru stavebníka, který nabyl práva/oprávnění realizovat stavební záměr (byť v rozporu s požadavky bezbariérovosti) na straně jedné, a újmou, která vznikla veřejnému zájmu tím, že stavební úřad vydal rozhodnutí v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. Lhůty pro zahájení přezkumného řízení a rozhodnutí v přezkumném řízení jsou prekluzivního charakteru a jsou poměrně krátké. Přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy napadené rozhodnutí nabyla právní moci a rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci napadeného rozhodnutí.

Náprava pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu, které odporuje požadavkům bezbariérovosti, je možná také prostřednictvím mimořádného opravného prostředku správního práva – obnovy řízení. Obnovu řízení je možné povolit na žádost účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu za zákonem stanovených podmínek.¹⁸

V případě, že stavební záměr v rozporu s bezbariérovou vyhláškou byl povolen ve zjednodušeném postupu stavebního úřadu formou souhlasu, má kdokoliv právo takový souhlas napadnout podnětem k provedení přezkumného řízení podle pravidel uvedených ve stavebním zákoně¹⁹. Obecně platí,

¹⁶ Ustanovení § 65 a násł. soudního řádu správního.

¹⁷ Ustanovení § 94 a násł. správního řádu.

¹⁸ Ustanovení § 100 a násł. správního řádu.

¹⁹ Ustanovení § 96 odst. 4, § 106 odst. 2, § 122 odst. 4, § 127 odst. 3 a § 128 odst. 3 stavebního zákona.

že přezkumný orgán (instančně nadřízený správní orgán) přezkumné řízení zahájí do 1 roku od okamžiku, kdy souhlas nabyl právních účinků (byl doručen stavebníkovi), přičemž rozhodnutí v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Obdobně jako správní rozhodnutí, také souhlasy stavebního úřadu je možné podrobit přezkumu ve správném soudnictví na základě žaloby o přezkoumání zákonnéosti souhlasu jako správního rozhodnutí²⁰.

Zcela specifické jsou situace, kdy stavebník, resp. vlastník stavby provede buď novou stavbu, nebo stavební změny stávající stavby bez povolení stavebního úřadu, a navíc v rozporu s bezbariérovou vyhláškou. Takovou stavební činnost je stavební úřad povinen projednat v řízení o odstranění stavby.²¹ Stavebník má možnost požádat o dodatečné povolení nepovolené stavby nebo její změny. Avšak dodatečné povolení může legitimně očekávat pouze tehdy, pokud beze zbytku splní zákonné podmínky pro dodatečné povolení a mj. prokáže, že stavba nebo její část není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. V opačném případě stavební úřad žádost o dodatečné povolení zamítne a rozhodne o nařízení odstranění stavby²².

Veřejný ochránce práv řešil případ²³, kdy vlastník objektu, ve kterém byly ordinace lékařů, se rozhodl provést stavební úpravy, ohlásil je stavebnímu úřadu a ten s nimi vyslovil souhlas. Stavebními úpravami kromě jiného došlo ke zrušení hlavního vstupu včetně dopravní plošiny. Vlastník tento krok odůvodnil vysokými náklady na provoz a malým využíváním plošiny. Vlastník pro vstup do budovy upravil jiný vchod, u něhož vybudoval rampu pro osoby se zdravotním postižením nebo se sníženou pohyblivostí. Podle stěžovatele neodpovídala požadavkům bezbariérové vyhlášky, její sklon nebyl v souladu s technickými předpisy a rampa tak neumožňovala lidem se zdravotním postižením bezpečný pohyb. Veřejný ochránce práv za účelem prověření námitky stěžovatele stavební úřad vyzval, aby provedl kontrolní prohlídku stavby²⁴ a zjistil, jestli je rampa v souladu s požadavky bezbariérové vyhlášky a umožňuje bezpečný vstup lidí se zdravotním postižením do budovy. Pokud by tomu tak nebylo, ochránce požadoval, aby stavební úřad vyzval vlastníka k nápravě a nařídil mu provedení nezbytných úprav, jimž by se zajistil bezbariérový přístup. Vlastník po jednání se stavebním úřadem provedl stavební úpravy

²⁰ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 436/2017-43 ze dne 17. září 2019, www.nssoud.cz

²¹ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

²² Ustanovení § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona.

²³ Závěrečné stanovisko ochránce sp. zn. 5336/2016/VOP/JSV ze dne 10. 7. 2017, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/5254>

²⁴ Ustanovení § 133 a násl. stavebního zákona.

a vybudoval bezbariérový přístup do objektu v souladu s obecnými technickými požadavky na stavby.

Z právního hlediska je daná kauza významná tím, že v ní veřejný ochránce práv definoval pojem „*prokazatelně významné ohrožení*“ na nařízení nezbytných úprav ve smyslu ustanovení § 137 odst. 3 stavebního zákona.

Stavební úřad vykonává dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, kterými se míní i odstranění překážek bezbariérového užívání stavby²⁵. K zajištění této povinnosti jsou stavební úřady vybaveny nástroji, jako je např. nařízení nezbytných úprav. Stavební úřad může nařídit vlastníkovi nezbytné úpravy na stavbě, kterými se zajistí bezbariérový přístup a užívání stavby²⁶. Je-li stavba postavena a užívána v souladu s podmínkami rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, stavební úřad může nezbytné úpravy nařídit jen v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu újmy, kterou by nařízené nezbytné úpravy vyvolaly²⁷.

Byť stavební zákon nedefinuje pojem „*prokazatelně významné ohrožení*“, obecně lze říci, že by mělo jít o vyšší stupeň ochrany hodnot (požadavků), které stavební zákon deklaruje jako veřejný zájem. Jinými slovy jde o intenzivní a bezprostřední ohrožení některých z hodnot veřejného zájmu. V případě bezbariérového přístupu a užívání stavby by mělo jít o takovou situaci, kdy stav budovy neumožňuje osobě se zdravotním postižením se do budovy dostat a po budově se pohybovat.

Zda existuje prokazatelně významné ohrožení a je či není dán důvod pro nařízení nezbytných úprav k zajištění bezbariérového přístupu a užívání stavby je vždy výsledkem správního uvážení (tzv. volného hodnocení důkazů) příslušného stavebního úřadu²⁸.

4. ZÁVĚR

Zajistit osobám s omezenou schopností pohybu a orientace komfortní pohyb ve veřejném prostoru je nezpochybnitelným veřejným zájmem. Je otázkou, nakolik jsou stavební úřady při své vytíženosti schopny důsledně posuzovat souladnost různorodých stavebních záměrů z hlediska respektování požadavků bezbariérové vyhlášky. Domnívám se, že jedním z institucionálních nástrojů, který by mohl vést k zajištění maximální ochrany osob s hendikepem ve stavebně správních řízeních je ustavení samostatného dotčeného orgánu,

²⁵ Ustanovení § 132 stavebního zákona.

²⁶ Ustanovení § 137 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

²⁷ Ustanovení § 137 odst. 3 stavebního zákona.

²⁸ Ustanovení § 50 odst. 4 správního rádu.

případně rozšíření působnosti některého ze stávajících dotčených orgánů, např. orgánů veřejného zdraví.

Za stávajícího právního stavu lze jen doporučit a podporovat zavedenou správní praxi některých stavebních úřadů, které předem konzultují s organizacemi hájícími zájmy osob s omezenou schopností pohybu a orientace jednotlivé investiční záměry.

VĚCNÝ REJSTŘÍK

A

ablebodismus 30

advokát 79

–, ex offo 79

B

bariéry 28, 46

–, odstraňování 28

bezbariérová vyhláška 231n, 237

–, rozpor 234

bezbariérovost 231, 235

–, ve veřejném stavebním právu 231

–, –, povolení výjimky 231, 233, 234

bezpečnostní sbory 196

–, příslušníci 196, 197

D

daň z nemovitých věcí 206

daň z přidané hodnoty 207

daň z příjmů 200, 204

–, fyzických osob 200

–, –, osvobození 201

–, –, poplatník 200, 203

daňové povinnosti 200

Deklarace

–, práv mentálně postižených osob 25

–, práv zdravotně postižených osob **25**

děti 25

–, práva 38

–, prenatální diagnóza 40

–, se zdravotním postižením 25, 80

–, –, ochrana 40

–, –, potřeby 25

–, –, práva 25

diskriminace 24, 27, 147, 194, 198

–, formy 187, 190

–, nepřijetí přiměřeného opatření 191

–, nepřímá 24, 34, 187

–, ochrana 195n

–, –, míra 197

–, přímá 24

–, z důvodu postižení 185

–, –, odvozená 191

–, zákaz 24, 26, 27, 147

E

eugenika 40

Evropská charta regionálních či menšinových jazyků 36

Evropská sociální charta 23

Evropská úmluva o lidských právech 23

Evropská unie 36, 43

Evropský soud pro lidská práva 151, 220

–, judikatura 151

H

handicap 31

CH

chráněný trh práce 158

I

identita 35

–, jazyková 35, 36

–, kulturní 35, 36

–, menšinová 35

inkluze 27, 39

invalidita 45

-, stupeň 45, 203
invalidní důchod 203

K

komunikace 27

L

lidská práva 23
-, monitoring zásahů 68
-, ochrana 27, 38, 172
-, -, mezinárodní 23, 24, 37, 38
-, obecná 24
-, obraz člověka 37
-, základní 68

M

medicína
-, reprodukční 40
-, sexuální 40
menšina 44, 46, 47
-, národnostní 34n
-, přístup 47
-, sexuální 35
-, -, práva 35
-, vymezení 44

Meziamericická úmluva

-, o odstranění všech forem diskriminace osoby se zdravotním postižením 26

Mezinárodní úmluva

-, o odstranění všech forem rasové diskriminace 25

Ministerstvo spravedlnosti 57, 58, 70, 75

monitorovací mechanismus 50, 51
-, funkce 50, 51

-, nezávislost 50

monitorovací výbor 34, 39, 40

monitorování 51

-, soudního řízení 68

N

ná pomoc při rozhodování 62, 65, 67, 75, 89
-, smlouva 108, 110, 113, 116
-, -, nastavení 109
-, -, schválení 65, 73, 75
nemoc 33, 34

O

občanská společnost 28, 53
obec 78, 90, 91, 96, 118, 123, 126, 131, 136, 139
-, kompetence 131, 133
-, výkon přenesené působnosti 91, 96, 126
-, -, kontrola 130
ombudsman (viz veřejný ochránce práv)
omezení svéprávnosti 58n, 67, 74, 75, 81n, 88, 103, 115, 223
-, podmínky 81
-, prodloužení 58, 59, 73
-, rozhodnutí 58, 60, 73, 75, 76
-, rozhodování u okresních soudů 59
-, -, paternalistické tendenze 76
-, rozsah 59
-, -, stanovení 58
-, -, změna 59
-, související omezení 69
-, -, rodičovské odpovědnosti 69
-, -, v právu volit 69
-, -, v právu uzavřít sňatek 69
opatrovanec 117, 124, 129, 133n, 140
-, finanční prostředky 140
opatrovnická rada 127
-, působnost 127
opatrovnický soud 66, 127
-, rozhodování 66
opatrovnictví 62, 67, 68, 117, 126, 137, 140
-, bez omezení svéprávnosti 62, 67

- , kontrola 139
- , procesní 92
- , rozhodnutí 62
- , veřejné 118, 119, 122, 129, 130, 136, 137
- , -, kontrola 139
- , -, metodika 136, 137, 138
- , výkon 118, 119, 122, 127n, 137, 139
- opatrovník** 59, 62, 78, 90, 91, 104, 117, 121, 127n, 137, 198, 223
- , bez omezení svéprávnosti 62, 73, 86
- , jmenování 62, 82, 84, 91, 118, 121, 127, 134
- , kolizní 79, 134
- , kontrola 127
- , povinnosti 117, 120, 121, 123, 130, 134
- , -, rozšíření 117
- , požadavky 117
- , procesní 79
- , ustanovení 75, 79, 85, 86, 91, 92, 98, 99
- , veřejný (viz veřejný opatrovník)
- , výkon funkce 130, 131
- , zjišťování informací 131, 133
- opatření** 103
 - , méně omezující 82, 83
 - , -, zkoumání 82
 - , mírnější 82, 83, 86
 - , podpůrná (viz podpůrná opatření)
 - , přiměřená 143n, 148, 150, 153, 155, 187, 191, 195
 - , -, na úrovni Rady Evropy 150
 - , -, nárok 145
 - , -, v národních právních předpisech 152
 - , -, využití 145
- Organizace spojených národů** 23, 25
- osoba blízká** 97

- osoby se zdravotním postižením** 17, 28, 29, 32, 35n, 80, 97, 98, 143, 156n, 161, 163, 164, 207, 208
- , domovy 184, 185
- , institucionalizace 38
- , jako nová menšina 29, 44
- , manželství 17, 18
- , obtěžování na pracovišti 190
- , odlišnost 27
- , odměňování 188
- , podpora 199
- , -, úlevy na daních a poplatech 199
- , poskytování pomoci 28
- , práva 24n, 36, 41, 67
- , -, ochrana 30, 37
- , průkaz 199, 200, 202, 203
- , přijímání 35
- , příspěvky 207
- , přístup
- , -, k zaměstnání 187
- , -, ke službám zprostředkování práce 176
- , -, ke spravedlnosti 216, 217, 219, 223, 228
- , segregace 38
- , Standardní pravidla pro vyrovnávání příležitostí 25, 31
- , status 24
- , -, chráněný 158
- , zaměstnávání (viz zaměstnávání osob se zdravotním postižením)

P

- participace** 27
- Pařížské principy** 49
- podpůrce** 75, 78, 89, 90, 104, 113n
 - , asistent 111
 - , profesionální 107, 110n
 - , -, činnost 111
 - , -, podpora v rozhodování 111
 - , -, přístup 112

podpůrná opatření 57, 75, 76, 79,
100, 107
–, aplikace 76
–, při narušení schopnosti právně
jednat 73
–, uplatňování 73
–, řízení 79
–, –, zastavení 73
poplatkové zákony 208
poplatky 210n
–, místní 214
–, –, osvobození 212
–, –, výše 211
–, ostatní 214
–, správní 208, 212
–, –, sazebník 208
postižení 25, 31, 44, 46n
–, duševní 31
–, fyzické 31
–, mentální 31
–, model 44, 45
–, –, medicínský 44, 45
–, –, sociální 44, 45, 73
–, smyslové 31
–, společenské vnímání 47
–, zdravotní (viz zdravotní postižení)
prenatální diagnostika 40
procesní záruky 77
přístupnost 143n, 148, 150, 153,
155
–, na úrovni Rady Evropy 150
–, v národních právních předpisech
152
–, zajištění 155

R

Rada Evropy 23
Rámcová úmluva o ochraně
národnostních menšin 31
rozhodování 74
–, náhradní 39, 74, 108
–, o potratu 40

–, podpora 108, 113, 116
–, –, fáze 113
–, –, limity a rizika 114
–, podporované 39, 40
–, ulehčené 39
rozmanitost 35
různorodost 35

S

sebeurčení 39
–, asistované 39
sexismus 17
sociální dávky 63, 94, 97
–, systémy 93
sociální ochrana 88, 92
sociální práce 122, 124
–, financování 123
sociální pracovník 122, 124
–, činnosti 122
–, povinnosti 133
–, působnost 122
–, záznam 123
sociální služba 94, 124
–, pobytová 96
–, poskytování 95, 110
–, poskytovatel 95
–, smlouva o poskytování 92, 94
–, uživatel 95
sociální šetření 78, 79
sociální vyloučení 32
Soudní dvůr EU 32
státní zastupitelství 79, 228
stavby 231
–, bezbariérová přístupnost 232
–, bezbariérové užívání 231, 237
–, povolení 234
svéprávnost 18, 66, 79, 81
–, navracení 60, 61, 73
–, –, rozhodnutí 60
–, omezení (viz omezení svéprávnosti)
–, plná 82
–, rozhodnutí 67

- , rozhodování soudů 58, 100
- -, monitoring 58
- , řízení 100, 101, 105, 106
- -, podpora 104, 105, 110
- , zásah 75, 80, 87
- , zbavení 59, 76, 83, 117

U

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen 25

Úmluva o právech dítěte 25, 38

- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením** 23, 24, 27, 28, 32, 37, 49, 70, 143
- , geneze 24
- , implementace 73
- , překážky v naplňování 223n
- -, finanční 227
- -, informační a komunikační 225
- -, kombinované 227
- -, materiální 224
- -, postojové 226
- -, právní 223

Úřad práce 177, 179

- , negativní zkušenosti 177
- , odborný pracovní skupiny 182
- -, zapojení lidí s postižením 182
- , sankční vyřazení z evidence 178

V

- veřejný ochránce práv** 49, 53, 127, 129, 171, 181, 184, 192, 197, 231, 236
- , činnost 171, 185, 198
- -, lidskoprávní pojetí 172
- -, způsob zkoumání 174
- , jako monitorovací mechanismus 49
- , Kancelář 197
- , poradní orgán 52, 53
- , působnost 171, 173
- , úkoly 172, 173

veřejný opatrovník 59, 75, 117, 118,

- 125, 129, 130, 137
- , funkce 118, 123, 134
- , nesplnění povinnosti 125
- , odborná způsobilost 118, 119
- , oprávnění 187
- , podpora 137
- , potřeby 137
- , vzdělávání 137, 138
- , změna 135

vojáci z povolání 196

Všeobecná deklarace lidských práv 23, 24, 37

Výbor

- , pro hospodářská, kulturní a sociální práva 26, 218
- , pro odstranění diskriminace žen 26
- , pro práva dítěte 42
- , pro práva osob se zdravotním postižením 28, 144
- -, opční protokol 28
- , rozhodovací činnost 146
- Vysoký komisař OSN** 218
- vyšetřovací řízení** 28

Z

zaměstnávání osob se zdravotním postižením 156n, 163, 170, 171

- , míra 184
- , podpora 156, 170, 174, 184
- , povinný podíl 156, 157, 164n
- -, náhradní plnění 166
- -, odvod do státního rozpočtu 168
- , pracovní rehabilitace 156, 163, 164, 174, 180
- -, posuzování žádosti 180
- , přímé 166
- , ve veřejném sektoru 175
- , zvláštní pracovní podmínky 162
- zaměstnavatel** 204, 205
- zastoupení** 97
- , členem domácnosti 62n, 75, 89n

-,-, aplikace 63
-,-, schválení 64
-, k výkonu práv a povinností 92
-, procesní 92
-, v průběhu soudních řízení 91
zástupce 75, 78, 104
závažná újma 85

zdravotní postižení 27, 30n, 40
znakový jazyk 35
zvláštní příjemce dávek 92, 93, 96,
98
-, ukončení funkce 95
-, ustanovení 95