



V Praze 24. 7. 2026
Čj. OVA: 541/26

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění
pozdějších předpisů, a některé další zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím**

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu má být dle předkladatelů (Shrnutí ZZ RIA) zajištění kvalitního výkonu opatrovnictví osobami, které tuto činnost fakticky vykonávají, zakotvení možnosti přenést výkon funkce veřejného opatrovníka mezi obcemi na základě veřejnoprávní smlouvy a zakotvení možnosti jmenovat veřejným opatrovníkem jinou vhodnou obec, není-li primárně místně příslušná obec schopna funkci řádně vykonávat a vyjasnění některých otázek souvisejících s dohledem a dozorem nad výkonem veřejného opatrovnictví.

Návrh zákona mění několik právních předpisů, a to zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné:

Některé části ZZ RIA, které přímo nesouvisí s řešeným problémem, ale dokreslují detail či historický vývoj v oblasti, je vhodné v hlavním textu pouze shrnout a rozsáhlejší informace připojit formou příloh. Jedná se např. o kap. 1.3.1.2. (popis, jak se měnil pohled soudů na charakter veřejného opatrovnictví z hlediska přenesené působnosti), nebo kapitoly 1.3.2 (financování veřejného opatrovnictví).

Budou-li uvedené části přesunuty do samostatné přílohy, prospěje to výrazně přehlednosti materiálu, aniž by tím utrpěla informační hodnota závěrečné zprávy.

V textu ZZ RIA jsou často obsažena velmi obecná prohlášení, bez konkrétní náplně (např. dílčí nedostatky bez uvedení toho jaké, nebo obecná konstatování o kvalitě poskytované služby, aniž by bylo zřejmé, jak kvalitní služba vypadá a v čem konkrétně a kým je vykonávána nekvalitně).

Ad 1.2 Definice problému

Definice problému je popsána obecně a neúplně. Je třeba problémy konkretizovat, aby na ně bylo možné logicky navázat s možnostmi a variantami řešení.

Není zřejmé, s jakými nedostatky ve výkonu veřejného opatrovnictví se dnes setkáváme a co je jejich příčinou.

V definici problému nejsou uvedeny všechny informace o současných možnostech přenosu

opatrovnictví, nejsou uvedeny příčiny toho, proč se jednotlivé možnosti využívají či ne a jaký to má dopad na kvalitu poskytované služby.

V některých pasážích si text odporuje. Předkladatelé například uvádějí, že „*problém není nekvalitní výkon veřejného opatrovnictví*“, přičemž v úvodním Shrnutí závěrečné zprávy deklarují jako jeden z cílů „zajištění kvalitního výkonu opatrovnictví osobami, které tuto činnost fakticky vykonávají“.

Předkladatelé často zmiňují riziko kvality či neefektivity, aniž by však bylo zřejmé, kde a jak se toto projevuje. Jediným konkrétnějším popisem problému je stručná zmínka o personálních těžkostech u menších obcí. Ze závěrečné zprávy lze dovodit, že hlavním problémem je neochota malých obcí vykonávat agendu veřejného opatrovnictví, protože je to personálně zatěžuje, přičemž částečně je tento problém popsán ve zmiňovaném průzkumu veřejného ochránce práv. **Ze závěrečné zprávy však není zřejmé, jak a v jakém rozsahu se tento problém konkrétně projevuje** – dochází masivně k porušování práv opatrovanců? Je tato agenda vykonávána na úkor výkonu jiných obecních agend? Dopládí nebo vydělávají obce na výkonu této agendy? *Pozn. – na tuto otázku nepodává odpověď ani kap. 1.3.2 (pouze zmínka o dokrývání nákladů).*

Potřebu změn tak ZZ RIA víceméně staví na průzkumu mezi obcemi z roku 2016 a výzkumu veřejného ochránce práv z roku 2021. Z průzkumu obcí mělo vyplynout, že by obce uvítaly možnost přenosu agendy na jiné obce. Lepší obrázek o výkonu agendy poskytuje výzkum veřejného ochránce práv, nicméně až na dílčí otázku možnosti přenosu agendy s ním předkladatelé nepracují; přitom veřejný ochránce práv např. konstatuje porušování zákona obcemi při jednání za opatrovance (což se zdá být v rozporu s tvrzením předkladatelů, že „*problém není nekvalitní výkon veřejného opatrovnictví*“).

V části definice problému je třeba se soustředit na popis problému a jeho příčin, nezaměřovat problém s konkrétním řešením (nemožnost přenést výkon na jinou obec). Pokud definujeme problém jako neexistenci konkrétního řešení, nezabýváme se dostupnými alternativními řešeními problému (proti smyslu hodnocení dopadů a obecným zásadám RIA). V definici problému tak zcela chybí diskuse o vlivu způsobu a výše financování na ochotu a schopnost malých obcí službu poskytovat.

S ohledem na absenci podstatných informací není zřejmé, nakolik jde o naléhavou otázku vyžadující legislativní řešení a pokud ano, proč je předjíráno pouze jedno z možných řešení (zjevně existuje celá řada variant – např. že by výkonem byly pověřovány pouze obce II. a III. typu, případně jinak zvolené obce, např. podle personálního a organizačního zabezpečení, případně zcela jiný typ subjektů).

Předkladatelé by měli popsat kritéria, na základě nichž lze usuzovat, zda je či není výkon opatrovnictví vykonáván řádně.

Pokud jde o otázku jmenování právnické osoby zřízené obcí opatrovníkem, předkladatelé konstatují, že k jejímu využívání dochází ojediněle, a současně předjírají řešení a konstatují, že je tento institut zbytečný. Předposlední odstavec nastiňuje velmi nejasně problematičnost institutu, aniž by však bylo uvedeno, zda v praxi skutečně vyvolává problémy. Chybí jakákoliv analýza toho, proč není v praxi využíván; na základě takové analýzy by pak mohli předkladatelé dojít například k závěru, že není zbytečný, ale že jej lze vhodným způsobem transformovat, odstranit překážky jeho užívání apod.

V popisu problému absentuje popis problému „vyjasnění některých otázek souvisejících s dohledem a dozorem nad výkonem veřejného opatrovnictví“ uvedený ve Shrnutí závěrečné zprávy.

Ad 1.3 Popis existujícího právního stavu

Je-li deklarovaným cílem (Shrnutí závěrečné zprávy) vyjasnění některých otázek souvisejících s dohledem a dozorem nad výkonem veřejného opatrovnictví, u kapitol 1.3.3 chybí jakékoliv shrnutí, v čem je současný stav nevyhovující.

Není zřejmý účel zařazení kap. 1.3.5, když předmětem návrhu není otázka kvalifikace a ani v kap. 1.2 nebyl identifikován problém týkající se této oblasti.

Ad 1.5 Popis cílového stavu

Cílový stav je popsán obecně, místy nesrozumitelně, není provázán s kapitolou 1.2. (např. předkladatelé zmiňují „problematické aspekty veřejného opatrovnictví, jež v důsledku omezují potřebným osobám přístup k podpoře a péči“ – o tomto problému ovšem v kap. 1.2. není ani slovo).

Pomineme-li skutečně velmi obecný obsah „obecného cíle“, je třeba upozornit na to, že předkladatelé zaměňují cíle s prostředky na jejich dosažení. To se týká zejména druhého specifického cíle.

Uvedené patrně vyplývá z toho, že předkladatel nedostatečně vymezil řešený problém (ad kap. 1.2.). Pakliže je tedy cílem předkladatelů řešit problém spočívající v tom, že (některé) obce nevykonávají řádně výkon veřejného opatrovnictví, měl by být cílem právě řádný výkon veřejného opatrovnictví a ten stav v souladu s obecnými zásadami řádně popsán.

Ad 1.6 Zhodnocení rizika

Tato kapitola je zpracována velmi obecně; není zřejmé, k jakému ohrožení by mělo dojít; nadto jsou zde nově zmíněny problémy, o kterých není zmínka v kap. 1.2. (např. nespokojenost ze strany obcí).

Ad 2. Návrh variant řešení

Pokud jde o návrh variant, hlavní problém spočívá v tom, že předkladatelé v podstatě již řešení předem vybrali (přenést výkon ze stávajícího veřejného opatrovníka), aniž by se zabývali tím, zda je takové opatření vhodné, resp. zda povede k požadovanému cíli (například motivací větších obcí výkon opatrovnictví převzít). V rámci variant už v zásadě řeší toliko právně-administrativní řešení, jak zajistit přesun na jiné obce (pomineme-li var. 2 a var. 4).

Pokud jde o variantu 4, jde svou podstatou o řešení jiného problému než u zbylých variant. Předkladatel tak předvybral řešení spočívající ve zrušení institutu, aniž by se zabýval jinými možnostmi, nebo toto rozhodnutí podložil konkrétními důvody.

I v případě, že chce předkladatel ponechat výkon veřejného opatrovnictví na obcích, měl by se zabývat i (pod)variantami dalšími (zda mají opatrovnictví vykonávat obce všech typů, zda nemají být vymezeny správní obvody pro tyto účely jinak apod.).

S ohledem na to, že předkladatel nevyhodnotil příčiny definovaných problémů, pominul i další varianty, které připadají v úvahu (např. změnu financování motivující či umožňující výkon agendy).

Ad 3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

U variant spočívajících v přenosu opatrovnictví z jedné obce na druhou se hodnocení rizika spočívajícího v tom, že se vůbec přenáší z obce, kde má opatrovanec bydliště, řeší toliko ve variantě 5, nicméně jde o problém, který se **týká všech variant**. Lze si tedy klást otázku, proč má být pro určení výkonu obce rozhodujícím kritériem bydliště (a nikoliv např. personální či jiné předpoklady). *Pozn. – jde o důsledek nedostatečně zpracované kap. 1.2. a 1.3. a chybějící analýzy toho, zda je kritérium bydliště při určování veřejného opatrovníka vhodné.*

Náklady a přínosy variant by měly být vyhodnoceny podle stejných kritérií pro všechny varianty tak, aby byly varianty mezi sebou srovnatelné.

Zcela chybí vyhodnocení zvýšení / snížení nákladů u zvolených variant (úspory z rozsahu vs náklady na dojezdnost apod.).

Ad 3.2.

Předkladatel zmiňuje riziko spočívající v nejistotě potencionálního opatrovníka i opatrovance, dokonce uvádí, že „základní kritéria pro volbu jiného vhodného veřejného opatrovníka **by bylo záhodno stanovit** právním předpisem“ – pak si lze klást otázku, **proč součástí návrhu nejsou tato kritéria?** Nadto zcela chybí vyhodnocení rizika, že obce nebudou záměrně budovat kapacity/podmínky pro výkon této agendy, aby se vyhnuly jejímu přidělení.

Ad 3.3

Předkladatelé hodnotí možnost, že by opatrovnictví mohly vykonávat jiné subjekty než obce, ale vyhodnocení této možnosti není přesvědčivé – zdá se, že hlavní překážkou její implementace nejsou věcné dopady na kvalitu výkonu služby, ale nutnost přípravy komplexnější změny právního řádu (vyřešit financování apod.)

Ad 3.6

Předkladatel sice zabýval otázkou omezení spočívající v nemožnosti přenést agendu i mimo správní obvod ORP, nicméně otázka dojezdnosti / přístupnosti by se měla odvíjet od konkrétních situací; statistiky Ministerstva vnitra ohledně dojezdnosti/vzdálenosti POU či ORP mohou být zkreslující, jako příklad lze uvést ORP Černošice. V řadě případů (např. na hranicích ORP) by mohlo být efektivnější přenést výkon i na obec ze sousedního ORP. Dále může jít např. o otázku nedobrovolné hospitalizace, kdy se opatrovanec nachází delší dobu v jiné obci, než má bydliště ve smyslu § 80 občanského zákoníku. V takovém případě by se nabízelo po dobu hospitalizace zajištění výkonu agendy obecním úřadem, v jehož obvodu se zdravotnické zařízení nachází.

Ad 4. Vyhodnocení variant

Vzhledem k nedostatečné analýze problému a jeho příčin působí tato kapitola formálním dojmem s předem vybraným konkrétním zněním regulace.

Ad 6. Přezkum účinnosti regulace

Cílem regulace má být zlepšení výkonu veřejného opatrovnictví. Z navržených ukazatelů pro přezkum není zřejmé, jak předkladatel v době přezkumu zjistí, zda ke zlepšení skutečně došlo. V rámci přezkumu je třeba odpovědět na otázku, zda dojde ke zlepšení situace opatrovanců či opatrovníků, nikoli jen to, zda dojde k přenosu výkonu opatrovnictví.

III. Shrnutí připomínek ke Zprávě RIA

Komise RIA respektuje záměr předkladatelů řešit svým legislativním záměrem pouze některé problémy, související s výkonem veřejného opatrovnictví, nicméně i v takovém případě je nezbytné dodržet obsahové náležitosti závěrečné zprávy. Dále podotýká, že nelze vyloučit, že navrhované řešení skutečně přinese pozitivní efekt, nicméně k takovému závěru nepodává závěrečná zpráva potřebné informace.

Ve zprávě je třeba řádně popsat a podložit intervenční logiku navrhovaných opatření a jejich alternativ a následně porovnat jejich dopady v jednotném hodnotícím rámci.

Komise RIA považuje za nezbytné do Zprávy RIA zapracovat zejména následující připomínky:

- jasně vymezit stávající problém(y) – jaké konkrétní dopady má stávající stav na obce (veřejné opatrovníky) a na opatrovance a jaké jsou příčiny problematického stavu v oblasti kvality služby veřejného opatrovnictví
- v návaznosti na předchozí bod stanovit jednoznačné cíle;
- identifikovat všechna relevantní řešení konkrétně definovaných problémů a vyhodnotit jejich dopady na základě společných kritérií (včetně vzdálenosti od místa bydliště, legislativní či jiné náročnosti implementace variant, způsobech a nákladnosti financování, apod.)
- definovat indikátory, na základě kterých bude možné při přezkumu účinnosti regulace vyhodnotit, zda navrhovaná změna přispěla k lepšímu výkonu agendy veřejného opatrovnictví a tedy měla pozitivní dopad na opatrovníky a opatrovance.

IV. Závěr

Předložená závěrečná zpráva RIA může poskytovat dostatečné informace pro rozhodnutí vlády za předpokladu zapracování výše uvedených připomínek. Komise RIA doporučuje Legislativní radě vlády, aby byl předložený návrh doporučen vládě ke schválení pouze za předpokladu zapracování výše uvedených připomínek.

Wypracoval: Mgr. Zdeněk Mandík

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise