

Omezení svéprávnosti z pohledu volebního práva

aktualizované stanovisko před volbami do zastupitelstev krajů a Senátu 2016

I. Úvod

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „ObčZ“), od 1. ledna 2014 nahradil institut zbavení způsobilosti k právním úkonům novým institutem omezení svéprávnosti. *Omezit svéprávnost člověka může jen soud.¹ Soud může omezit svéprávnost člověka v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu, která není jen přechodná, schopen právně jednat, a vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil.²*

ObčZ dále stanovuje nutné podmínky, za kterých lze k omezení přistoupit³. *K omezení svéprávnosti lze přistoupit jen v zájmu člověka, jehož se to týká, po jeho zhlédnutí a s plným uznáváním jeho práv a jeho osobní jedinečnosti. Přitom musí být důkladně vzaty v úvahu rozsah i stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti. Omezit svéprávnost člověka lze jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření.*

Následně dne 7. dubna 2014 nabyl účinnosti i zákon č. 58/2014 Sb., který v návaznosti na účinnost ObčZ mění terminologii ve volebních zákonech tak, že překážka ve výkonu volebního práva spočívající ve zbavení způsobilosti k právním úkonům se mění na omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Vzhledem k tomu, že Ministerstvu vnitra je známa různorodá praxe obecních soudů při omezování svéprávnosti, která ve svém důsledku dopadá i na výkon volebního práva a úzce souvisí s problematikou vedení seznamů voličů, uvádíme níže stanovisko Ministerstva vnitra v této oblasti s odkazy na dostupnou literaturu a judikaturu.

Jedná se o aktualizované stanovisko před volbami do zastupitelstev krajů a Senátu konanými v roce 2016, které vychází z vyjádření Ministerstva spravedlnosti a většinového názoru členů Státní volební komise, který v této věci zaujali.

II.

Zásady při rozhodování soudů o omezení svéprávnosti

Úvodem je nutno odkázat na nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 3102/08, ve kterém se Ústavní soud zabýval otázkou překážky výkonu volebního práva pro osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům a ve kterém judikoval, že *„Při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům jsou obecné soudy povinny zvlášť posuzovat i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb; své rozhodnutí v této věci*

¹ § 56 odst. 1 ObčZ.

² § 57 odst. 1 ObčZ.

³ § 55 ObčZ.

pak musejí řádně odůvodnit. Nerespektování této povinnosti, vyplývající nejen z ustanovení čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, nýbrž i z čl. 89 odst. 2 Ústavy, by nutně vedlo k závěru o protiústavnosti takového rozhodnutí.“

Tento závěr zastává i odborná literatura: „*Při rozhodování o omezení svéprávnosti se soud musí zaměřit (a do výroku, který nově vymezuje omezení svéprávnosti, pojmout) na zodpovězení následujících otázek ohledně schopnosti člověka, o jehož svéprávnosti se rozhoduje, právně jednat: (...) g) Je posuzovaný schopen obstarat si své záležitosti, pokud se týká jednání na úřadech (...) vyřizování dokladů apod.? Je posuzovaný schopen porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb, včetně možnosti volit a být zvolen? Soud se ve výroku o omezení svéprávnosti též musí vypořádat s tím, že nově jde o rozhodnutí komplexní a jedinečné (§ 55 odst. 1 ObčZ), které má postihnout všechny oblasti vztahů, do nichž člověk vstupuje, včetně jeho jednání ve vztahu k úřadům a práva člověka volit.“⁴*

Soud tak v rámci řízení o omezení svéprávnosti má povinnost přezkoumat všechny sféry, kde by případným neomezením mohla vzniknout účastníkovi závažná újma. Měl by proto v rámci své činnosti i zvážit, zda je člověk schopen se kvalifikovaně rozhodnout a svobodně vykonat své volební právo s tím, že, jsou-li naplněny všechny zákonné podmínky, měl by přistoupit k omezení svéprávnosti pro výkon volebního práva.

Při výkonu volebního práva nejde pouze o samotné hlasování, ale i o otázku možnosti ověřit si svůj zápis v seznamu voličů, případně si vyřídit vydání voličského průkazu k hlasování mimo místo svého trvalého pobytu, nebo si vyžádat návštěvu členů okrskové volební komise s přenosnou volební schránkou, pokud se dotýčný nemůže dostavit do volební místnosti.

III.

Rozhodnutí soudů o omezení svéprávnosti vydaná po účinnosti občanského zákoníku (od 1. 1. 2014) a jejich dopad na značení překážky práva volit

Rozhodnutí soudů o omezení svéprávnosti

Podle § 40 odst. 2 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., v rozsudku, jímž se omezuje svéprávnost, vymezí soud rozsah, v jakém způsobilost posuzovaného samostatně právně jednat omezil a popřípadě dobu, po kterou účinky omezení trvají.

Rozhodnutí o omezení svéprávnosti může mít dvě formy vymezení rozsahu:

1. *„Rozsah musí být omezen vždy pouze negativně, tedy přesným výčtem toho, co již posuzovaný činit nemůže; nelze omezit pozitivně, tedy vyjmenovat okruh práv, která posuzovanému zůstávají (s jedinou výjimkou – s výjimkou omezení*

⁴ Zákon o zvláštních řízeních soudních: komentář. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2015, s 90 a 92.

svéprávnosti až na obstarávání záležitostí každodenního života dle § 64 ObčZ). **Co není posuzovanému výslovně omezeno, není rozsudkem dotčeno.**⁵

„(Z) principu, podle něhož musí být výrok o omezení svéprávnosti jedinečný, adresný a skutečně vystihující osobnost člověka omezeného na svéprávnosti, vyplývá, že pokud není z výroku o omezení svéprávnosti naprosto zřejmé, zda ohledně určitého právního jednání je zbaven svéprávnosti, má se za to, že člověk ohledně takového právního jednání zbaven svéprávnosti není.“⁶

Za předpokladu tedy, že soud omezení ve výkonu volebního práva v rozhodnutí nevysloví (z jakéhokoliv důvodu), implicitně je stanoveno, že taková osoba může volební právo vykonat. **Obecní úřad pak při aplikaci rozhodnutí, tj. zda vyznačit u takového voliče překážku ve výkonu volebního práva v seznamu voličů, nemůže svým výkladem toto rozhodnutí o omezení žádným způsobem rozšiřovat, a to ani v případě, že se mu vzhledem k rozsahu omezení jeví jako důvodné omezit svéprávnost i pro výkon volebního práva.** (Příkladem takového rozhodnutí může být, že osoba není způsobilá nakládat s finančními prostředky, majetkem, jehož cena přesahuje 1,- Kč, není schopna žádat o dávky sociální podpory, o dávky v hmotné nouzi, o důchodové dávky, není schopna uzavírat pracovněprávní, nájemní, darovací, kupní či jiné obdobné smlouvy a ani není schopna pochopit účel manželství, důsledky manželství, význam a důsledky určení a popření otcovství, účel a důsledky osvojení, smysl a význam rodičovské odpovědnosti.)

2. Výše uvedené platí i v případě rozhodnutí, dle kterého je svéprávnost omezena v maximálním možném rozsahu, tj. osoba není schopna právních jednání v žádných záležitostech s výjimkou běžných záležitostí každodenního života.

Volební právo není běžnou záležitostí každodenního života, ale ústavně zaručeným právem a k zásahu do něj je třeba se zvlášť explicitně vyslovit. Omezení volebního práva nelze brát jako automatický důsledek omezení svéprávnosti (byť se omezení svéprávnosti svým rozsahem v konkrétním případě podobá zbavení způsobilosti k právním úkonům). Právě odklon od automatických následků souvisejících se zásahem do svéprávnosti stojí v pozadí změn, které v dané oblasti přinesl občanský zákoník.

Promítnutí rozsudku do stálého seznamu voličů

Překážka „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“ je takto zaznamenána ve stálém seznamu voličů pouze na základě rozhodnutí soudu vydaného od 1. ledna 2014 v nových případech nebo v případech podle § 3033 odst. 1 ObčZ, které stanoví: „Osoby, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebo jejichž způsobilost k právním úkonům byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona omezena, nabudou

⁵ Zákon o zvláštních řízeních soudních: komentář. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 89.

⁶ Zákon o zvláštních řízeních soudních: komentář. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 94.

svéprávnosti nejpozději uplynutím tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ledaže soud rozhodne jinak.“

Volební zákony (jak bylo uvedeno v úvodu) překážku spočívající v omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva upravují. Pokud soud o omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva rozhodne, v takovém případě není dotyčná osoba „zbavena volebního práva“, ale pouze pro překážku omezení výkonu volebního práva nemůže po dobu, po kterou omezení trvá, toto své právo vykonat. V této souvislosti Nejvyšší správní soud⁷ uvádí „... rozsah omezení svéprávnosti by měl být v zájmu omezované osoby i osob třetích zřejmý ať již přímo ze zákona nebo z příslušného rozhodnutí soudu tak, aby bylo zřejmé, v jakém rozsahu může či nemůže daná osoba právně jednat ...“.

Lze tedy shrnout, že **v případě rozhodnutí o omezení svéprávnosti vydaných po účinnosti ObčZ platí, že příslušnou překážku lze do seznamu voličů vyznačit pouze tehdy, je-li v rámci rozhodnutí o svéprávnosti přímo do výroku pojata omezení svéprávnosti v rozsahu práva volit.**

IV.

Rozhodnutí soudů o zbavení způsobilosti k právním úkonům vydaná před účinností občanského zákoníku (do 31. 12. 2013) a jejich dopad na značení překážky práva volit

Osoby, které byly před nabytím účinnosti ObčZ „zbaveny způsobilosti k právním úkonům“, jsou od 1. 1. 2014 posuzovány podle přechodného ustanovení v § 3032 odst. 1 ObčZ, které stanoví: „*Kdo byl podle dosavadních právních předpisů zbaven způsobilosti k právním úkonům, považuje se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona za osobu omezenou ve svéprávnosti podle tohoto zákona.*“

V těchto případech však **nelze dle názoru Ministerstva spravedlnosti, ke kterému se přiklonila i většina členů Státní volební komise, zaznamenat do seznamu voličů překážku práva volit na základě pouhé existence pravomocného rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům. Tu může obecní úřad označit jen tehdy, je-li ve výroku či odůvodnění daného rozhodnutí postaveno najisto, že se zbavení způsobilosti týkalo i práva volit.** Dřívější rozhodnutí však často obsahovala pouze výrok o zbavení způsobilosti k právním úkonům. V těchto případech je třeba zkoumat odůvodnění a zjistit, zda se soud otázkou volebního práva specificky zabýval a zamýšlel omezit osobu i v něm. Není-li tato skutečnost ani z odůvodnění seznatelná, není možno osobě ve výkonu volebního práva bránit.

⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - 9 Ads 23/2014 – 34 ze dne 26. března 2014.

V.

Zdroj pro zjišťování omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva

V seznamu voličů členěném podle volebních okrsků, který poskytuje Ministerstvo vnitra na žádost obecního úřadu v souladu s § 14 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se překážka „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“ neuvádí, neboť při generování těchto seznamů jsou čerpány údaje ze základního registru obyvatel, který není zdrojem údajů o omezení svéprávnosti. Překážku výkonu volebního práva spočívající v omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva tak musí do stálého seznamu voličů doplňovat obecní úřady, které rovněž sledují trvání této překážky.

V informačním systému evidence obyvatel je v současné době veden pouze údaj o tom, zda osoba má či nemá omezenou svéprávnost, avšak není uveden rozsah omezení svéprávnosti, tj. k jakému právnímu jednání se omezení svéprávnosti vztahuje; nelze tudíž z této evidence ani vyčíst, zda dotyčná osoba je omezena ve svéprávnosti k výkonu volebního práva. Přístup k tomuto údaji v informačním systému evidence obyvatel tak obecnímu úřadu pouze umožňuje ověřit, zda nedošlo ke zrušení omezení svéprávnosti nebo naopak, zda nebyla vydána rozhodnutí o omezení svéprávnosti v nových případech, kdy by ale muselo být dále zjišťováno, zda se rozhodnutí soudu vztahuje i na omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Jediným zdrojem údajů o rozsahu omezení svéprávnosti jsou v současné době rozhodnutí soudu o omezení svéprávnosti, která se podle Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. prosince 2001, č.j. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, zasílají bez odůvodnění obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle pobytu osoby, které se rozhodnutí týká. Předpokládá se, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností tato rozhodnutí postoupí dále obecnímu úřadu, v jehož správním obvodu má osoba, o kterou jde, trvalý pobyt.

Je nám známo, že ve všech případech soudy svá rozhodnutí ve vztahu k omezení svéprávnosti příslušným obcím nezasílají nebo je nezasílají včas. Ministerstvo spravedlnosti přislíbilo, že na základě podnětu od Ministerstva vnitra zváží zahrnutí dané problematiky do plánu prověrek a stejně tak bude daná problematika zařazena do programu s předsedy krajských soudů.

Do budoucna je zvažována také právní úprava, která by umožnila, aby z informačního systému evidence obyvatel nebo jiným způsobem byl údaj o omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva volebním orgánům při jejich činnosti dostupný.