

Zpráva o šetření

ve věci pana M. S.

Pan M. S. (dále také „stěžovatel“), který je otcem Z. Z. S., nar. 2006, žádal o prošetření postupu Magistrátu hlavního města Prahy jako odvolacího orgánu ve správním řízení o uložení povinnosti využít odborné poradenské pomoci.¹

A - Předmět šetření

Stěžovatel souhlasil s postupem prvoinstančního správního orgánu, kterým je Úřad městské části Praha 10 (dále také „OSPOD“ či „ÚMČ Praha 10“), jenž nařídil matce dítěte povinnost dostavit se k mediátorovi. Nesouhlasil však s rozhodnutím odvolacího orgánu, jímž je Magistrát hlavního města Prahy, který změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že oběma rodičům uložil povinnost dostavovat se do rodinné poradny. Stěžovatel docházení do poradny považuje za nedostatečné.

Stěžovatel dále nesouhlasil s vyřízením své stížnosti na PhDr. Danu Žáčkovou z Magistrátu hlavního města Prahy, kterou podal dne 4. 12. 2013. Uvedl, že tato pracovnice zanedbala svoji práci, stranila matce a způsobila další odcizování dcery tím, že zaujala negativní stanovisko k nařízené mediaci.

Ve věci zahájil šetření můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský.

B - Skutková zjištění

ÚMČ Praha 10 rozhodl dne 9. 8. 2013 o uložení povinnosti matce navštívit mediátora v termínu 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Ve výroku rozhodnutí uvádí, že tato povinnost zaniká rozhodnutím mediátora, případně rodinné poradny, kterou rodiče následně navštíví, pokud to mediátor určí za vhodné. V odůvodnění je zmíněna neochota matky účastnit se společných schůzek s otcem² a doporučení od soudních znalců, aby byla využita mediační služba. V odůvodnění svého rozhodnutí ÚMČ Praha 10 uvádí, že došlo pouze k setkání v poradně ohledně prázdninového styku otce s dcerou, z jednání matka předčasně odešla. Psycholožka poradny doporučila také mediaci a tento názor potvrdila i Asociace mediátorů ČR. Dále cituji z odůvodnění: *“Má se za prokázané, že komunikace mezi rodiči je velmi komplikovaná a vyžaduje zásah odborníka. Rodiče se na výdajích za služby mediátora budou podílet rovným dílem.”*

¹ Část podnětu, která se týkala soudního rozhodování v opatrovnické věci, nespádala do mé působnosti. V části, která se týkala výkonu kolizního opatrovnictví a měla být předmětem rozhodování Ústavního soudu, jsem nezahájila šetření.

² V protokolu ze dne 29. 5. 2013 matka uvedla, že nesouhlasí s mediací, poradnou ani jiným setkáním, protože jí měl vyhrožovat, že vše co řekne, bude použito proti ní.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím v odvolacím řízení ze dne 4. 11. 2013 zrušil prvoinstanční rozhodnutí a vrátil věc k novému projednání. Jako stěžejní důvod uvedl, že mediace je placená služba, na kterou matka nemá finanční prostředky, neboť je ve finanční tísní, je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání. V odůvodnění Magistrát hlavního města Prahy uvádí: „... je třeba dát odvolatelce za pravdu, že orgán sociálně-právní ochrany dětí nemůže nařídit placenou službu, navíc takto vysoké ceny,³ když odvolatelka uvádí, že je v současné době ve finanční tísní a je vedena na Úřadu práce.“ Doporučil prvoinstančnímu orgánu, aby **nalezl jinou než placenou službu a případně povinnost uložil oběma rodičům.**

Po vrácení věci proto vydal OSPOD dne 15. 11. 2013 rozhodnutí o povinnosti rodičů využít pomoci rodinné poradny, a to psycholožky, která v minulosti jako vhodnější formu pomoci označila mediaci. Rozhodnutí odůvodnil tak, že **není k dispozici žádná bezplatná mediace a je vázán rozhodnutím odvolacího orgánu.**

Stížnost na postup PhDr. Žáčkové vyřídil Ing. Radovan Košťál z Magistrátu hlavního města Prahy dne 6. 2. 2014 se závěrem, že k bodům stížnosti se může vyjádřit jen velmi těžko, pouze z omezených dostupných informací, neboť pracovnice již není jejich zaměstnankyní, a tudíž její vyjádření nemá k dispozici. Postup pracovnice shrnul tak, že se účastnila schůzky na OSPOD, kdy jednala s matkou, nahlížela do dokumentace Om a pořídila si několik fotokopií. Spisová dokumentace vedená na MHMP neobsahuje záznam o telefonickém hovoru se stěžovatelem.

Stěžovatel s vyřízením stížnosti nesouhlasil, a proto Magistrát hlavního města Prahy jeho stížnost znovu prošetřil dne 19. 3. 2014. Dle Ing. Radovana Košťála postupovala PhDr. Žáčková v souladu s relevantní právní úpravou a dbala na zájem dítěte.

Během šetření jsem vyzvala Magistrát hlavního města Prahy k vyjádření k případu, především jsem položila otázku, zda finanční tíseň rodičů či jejich nezaměstnanost má být důvodem pro nenařízení mediace. Mgr. Josef Vacek, ředitel odboru správních činností ve zdravotnictví a sociální péče Magistrátu hlavního města Prahy, odpověděl, že v obecné rovině to takto být nemá. Dále uvedl, že „na základě rozhodnutí MHMP byla poté rodičům nabídnuta mediace prostřednictvím Českého helsinského výboru, kde je první mediační setkání poskytováno zdarma a další sezení je pro každého účastníka za mediační poplatek 250,- Kč.“

C - Hodnocení věci ochránkyní

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

³ Mělo se jednat o úhradu 3.000,- Kč za 3 hodiny mediace.

C.1 Správní řízení

Zájem dítěte musí být v souladu s čl. 3 Úmluvy o právech⁴ dítěte předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, uskutečňované mj. správními orgány. Předním hlediskem sociálně-právní ochrany dětí je podle ustanovení § 5 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zájem a blaho dítěte.

Podle ustanovení § 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí⁵ se sociálně-právní ochranou dítěte rozumí mj. ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu a působení směřující k obnovení narušených funkcí rodiny. Orgány sociálně-právní ochrany dětí proto mohou rodičům uložit povinnost využít odbornou poradenskou pomoc na základě ustanovení § 12 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí nebo uložit povinnost využít odbornou poradenskou pomoc nebo se zúčastnit prvního setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu tří hodin nebo terapie podle § 13 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

Po prostudování spisové dokumentace je zřejmé, že základním problémem mezi rodiči je vzájemná komunikace. Vyplývá to z vyjádření odborníků a opakovaně k témuž závěru došel i OSPOD.

OSPOD postupoval v intencích zákona o sociálně-právní ochraně dětí, když ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 písm. c) nařídil využití odborné poradenské pomoci – uložil matce povinnost dostavit se k mediátorovi. Výhradu mám však k tomu, že OSPOD měl v úmyslu, aby matka navštívila mediátora opakovaně proti své vůli,⁶ přičemž v takovém případě by byl porušen nejen princip dobrovolnosti mediace, ale i smysl § 12 a § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, které OSPOD umožňují nařídit rodičům pouze **první setkání s mediátorem, a to v rozsahu max. tří hodin**. Mediátor by býval nemohl splnit „zakázku“ podle požadavku OSPOD, tj. plánovat další setkání s matkou přes její nesouhlas. Jsem toho názoru, že OSPOD odůvodnil své rozhodnutí dostatečným způsobem,⁷ byl však veden mylnou představou o tom, že může ovlivnit rozsah návštěv u mediátora tím, že pravomoc ukončit jednání přenesl ve výroku rozhodnutí na mediátora,⁸ stejně jako se mylně snažil delegovat na mediátora pravomoc poslat rodiče do rodinné poradny. **Ačkoliv ho na tento nedostatek měl upozornit odvolací orgán, nestalo se tak.**

Postup Magistrátu hlavního města Prahy hodnotím tak, že **nepostupoval správně, když zrušil matce povinnost navštívit mediátora s odkazem na její finanční důvody**, neboť první setkání s mediátorem by mělo být hrazeno ze státního rozpočtu z tzv. dotace na výkon agendy sociálně-právní ochrany (ve smyslu § 58 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Tomu svědčí i metodika MPSV z roku 2013, která v bodě č. 23 uvádí, že je možné čerpat prostředky na věcný výdaj – náklady spojené s poskytováním nebo zprostředkováním odborné poradenské pomoci pro děti, rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte. Doslova se zde uvádí:

⁴ Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.

⁵ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Jak vyplývá z vyjádření OSPOD ze dne 27. 9. 2013 adresovaného MHMP - OSPOD měl představu, že rozsah jednání bude řídit mediátor, neměl zájem o pouhé jedno (první) setkání.

⁷ Skutkový stav popisující špatnou komunikaci rodičů je zachycen dostatečným způsobem.

⁸ V domnění, že mediátor proti vůli matky nepovede jen jedno jednání.

„Může se jednat ...o odbornou poradenskou pomoc ve formě rodinné mediace, která je zajišťována zapsaným mediátorem podle zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci.“⁹ Dále má rodič možnost pokusit se získat na mediaci prostředky z dávky mimořádné okamžité pomoci.¹⁰ Nadto sama matka v odvolání ze dne 27. 8. 2013 uvedla, že k úhradě služeb dle § 12 zákona o sociálně-právní ochraně dětí lze využít prostředků ze státní dotace na výkon sociálně-právní ochrany dětí a navrhovala mj., aby se na tuto službu použily finanční prostředky z dotace (!).

Finanční hledisko by u nařizování prvních setkání s mediátorem nemělo hrát stěžejní roli, neboť, jak uvádím výše, na úhradu je možné (a nutné) využít i jiné, především „státní“ zdroje. Nelze podporovat praxi, ke které směřuje rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, že děti rodičů, kteří jsou nezaměstnaní a jejichž komunikace je narušená, se ocitnou v horším postavení stran poskytnutí pomoci (mediace) než děti movitějších rodičů. **Tak by totiž byly z uplatnění „nařizovacích“ nástrojů OSPOD vyloučeny děti z ekonomicky méně zdatných rodin a byly by tak subjektem nižší míry ochrany, což nelze připustit.**¹¹ Mgr. Vacek z Magistrátu hlavního města Prahy tvrdí, že po rozhodnutí zjišťoval OSPOD levnější možnosti mediace, avšak ze spisu vyplývá, že tyto možnosti zjišťoval sám OSPOD již na počátku září roku 2013, tj. po odvolání matky. A teprve poté, na konci září, postoupil spis na Magistrát hlavního města Prahy.

Prvoinstanční orgán v odůvodnění rozhodnutí ukládá rodičům povinnost podílet se na úhradě služeb mediátora rovným dílem. Tato povinnost však měla být obsažena ve výrokové části rozhodnutí. To vyplývá z ustanovení § 68 správního řádu,¹² který stanovuje náležitosti výrokové části rozhodnutí, a náležitosti, která má splňovat odůvodnění rozhodnutí. Odvolací orgán podle mého názoru **nepostupoval správně, když neupozornil OSPOD na to, že úhrada nákladů na mediaci měla být uvedena ve výroku rozhodnutí**, nikoliv pouze v jeho odůvodnění.

C.2 Vyřízení stížnosti

Podle ustanovení § 175 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je správní orgán povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Podle § 175 odst. 6 správního řádu, byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě.

Vyřízení stížnosti ze strany MHMP dne 6. 2. 2014 neobsahuje explicitní závěr, zda je stížnost důvodná, částečně důvodná či nedůvodná. MHMP se při prvním vyřízení stížnosti nevypořádal s namítaným jednáním – zejména nezkoumal, zda

⁹ Metodika MPSV pro poskytování dotací ze státního rozpočtu obcím s rozšířenou působností na výkon agendy OSPOD pro rok 2013. Ve stejném trendu MPSV pokračuje – viz metodiky pro rok 2014 a 2015:

http://www.mpsv.cz/files/clanky/17041/Metodika_SPO_2014.pdf

http://www.mpsv.cz/files/clanky/21225/Metodika_2015.pdf

¹⁰ Viz normativní instrukce MPSV č. 1/2013: postup v řízení o jednorázové dávce mimořádně okamžité pomoci podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, (str. 6).

¹¹ To potvrzuje i odborná literatura: MACELA, Miloslav a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 142 s.

¹² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

pracovnice podložila své závěry, které vedly k negativnímu názoru na mediaci, relevantními dokumenty ze spisové dokumentace Om.

Jsem toho názoru, že MHMP se nemůže dovolávat toho, že nemá dost zdrojů k prošetření stížnosti, neboť pracovnice již není na úřadě zaměstnána. Spisová dokumentace má být vedena takovým způsobem, aby i v situaci, kdy spis přebírá jiný zaměstnanec, byly dohledatelné jednotlivé kroky a byl dostatečně objasněn postup zaměstnance. Stěžovatel neobdržel odpověď, zda zrušení správního rozhodnutí OSPOD bylo opodstatněné. Stěžovatel uvedl, že telefonicky s pracovnicí hovořil, ve spisu však není žádný záznam. Zpětně by bylo možné ověřit telefonát snad jen výpisem z telefonních hovorů.

Stěžovatel nemohl nijak ovlivnit, že PhDr. Žáčková z MHMP odešla, a nemůže být krácen na svém právu, aby jeho stížnost byla řádně prošetřena, tím, že tam dotyčná pracovnice již nepracuje. Z těchto důvodů **považuji vyřízení stížnosti za nedostatečné**. MHMP však své pochybení částečně napravil sám na základě nespokojenosti stěžovatele, když věc znovu prošetřil dne 19. 3. 2014, kdy stěžovateli objasnil, z jakých důvodů MHMP prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání, přičemž se přiklonil k pomoci rodinné poradny. Nadále se však nezaobíral otázkou hrazení mediace z jiných zdrojů,¹³ což považuji za pochybení.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Magistrát hlavního města Prahy dopustil pochybení spočívajícího v tom, že:

- opomenul ve svém rozhodnutí prvoinstančnímu orgánu vysvětlit jak princip dobrovolnosti mediace, tak i skutečnost, že zákon o sociálně-právní ochraně dětí umožňuje nařídít pouze první setkání s mediátorem v rozsahu tří hodin,
- opomenul ve svém rozhodnutí prvoinstančnímu orgánu vysvětlit, že hrazení prvního setkání s mediátorem je možné financovat i z jiných než z vlastních příjmů, především potom z dotace na výkon sociálně-právní ochrany, resp. sociální dávky mimořádné okamžité pomoci,
- opomenul ve svém rozhodnutí upozornit OSPOD na to, že hrazení mediace má být obsaženo ve výroku rozhodnutí.

Zprávu o šetření zasílám ředitelce Magistrátu hlavního města Prahy JUDr. Martině Děvěrové, MPA, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Mám na mysli zejména opatření obecného charakteru.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli a na vědomí též ÚMČ Praha 10.

¹³ Zejména z dotace, viz blíže str. 3-4 této zprávy.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv