



Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc.
ministřiny práce a sociálních věcí

V Praze dne 8. 8. 2019
Č. j.: MPSV-2019/128193-231/1

Vážená paní veřejná ochránkyně práv,

reaguji na Váš dopis, jímž jste mě informovala o vydání Vaší souhrnné zprávy ze systematických návštěv zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále jen „ZDVOP“), obsahující též doporučení přímo pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (dále jen „MPSV“), a v němž jste mě žádala o informace o způsobu, jakým MPSV bude tato Vaše doporučení naplňovat.

Dovolila bych si touto svou odpovědí navázat na Vaší předchozí komunikaci s mou předchůdkyní, Ing. Jaroslavou Němcovou (dopis, č. j. MPSV-2019/23600-231 ze dne 22. 6. 2018), jejímž předmětem byla především příliš dlouhá délka pobytu dětí v ZDVOP, neodpovídající krizové povaze těchto zařízení. Současně bych si pro přehlednost dovolila rozdělit svou odpověď do jednotlivých částí podle Vámi identifikovaných systémových nedostatků i formulovaných doporučení.

1) Nepřiměřená délka pobytu dětí v zařízení určenému k poskytování krátkodobé pomoci

Nepřiměřená délka pobytu dětí v ZDVOP zůstává i ve Vaší souhrnné zprávě jedním z Vámi identifikovaných systémových nedostatků, které s ohledem na jeho závažnost uvádíte dokonce na prvním místě. Dovolte mi Vás v této souvislosti ujistit, že MPSV si je tohoto nedostatku stávající praxe ve využívání ZDVOP vědomo a snaží se v rámci svých pravomocí i působnosti činit veškeré možné kroky směřující k tomu, aby došlo k narovnání způsobu využívání těchto zařízení v praxi s jejich zákonem určenou rolí, tedy aby tato zařízení neplnila roli alternativy školských zařízení, v nichž je realizována ústavní výchova, nýbrž aby působila jako zařízení krizová, určená toliko k přechodnému pobytu dětí, který by měl trvat

co nejkratší možnou dobu a který pouze výjimečně může přesáhnout dobu 6 měsíců.

MPSV se za tímto účelem v rámci svého metodického vedení i v rámci své kontrolní činnosti zaměřilo především na podchycení problematiky řetězení jednotlivých právních titulů pro pobyt dítěte v ZDVOP, a to nejen z hlediska správnosti postupu příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) jakožto koordinátora případu dítěte v situaci sociálního ohrožení a jeho rodiny, nýbrž rovněž z hlediska zákonnosti tohoto postupu. MPSV se totiž v rámci své metodické a kontrolní činnosti velmi často setkávalo s postupem, který ve své souhrnné zprávě popisujete i Vy, a to, že po vyčerpání nejvýše přípustné doby pobytu dítěte v ZDVOP na základě dohody, kterou se ZDVOP uzavřel zákonný zástupce dítěte, v celkové délce 6 měsíců, navázala na právní titul v podobě této dohody žádost OSPOD o umístění dítěte ve smyslu § 42 odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „ZSPOD“), k níž poté v zákonem stanovené lhůtě přistoupil v souladu s § 42 odst. 6 ZSPOD souhlas rodiče či jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte (nezřídka byl tento souhlas rodiče či jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte opatřen ještě před vlastním podáním žádosti OSPOD o umístění dítěte do ZDVOP). Tento právní titul byl pak s oporou o § 42 odst. 5 písm. b) ZSPOD vnímán jako „zajištění“ dítěte po dobu dalších 6 měsíců a v některých případech dokonce až na dobu dalších 12 měsíců. Dítě tak tímto způsobem v ZDVOP v některých případech strávilo v souhrnu celkem 18 měsíců.

MPSV má přitom za to, že v popsanych případech se jedná o zneužití oprávnění OSPOD požádat o umístění dítěte do ZDVOP. OSPOD zde totiž toto své oprávnění nepokrytě využívá za účelem obejití zákonné právní úpravy nejvýše přípustné doby, kterou dítě v ZDVOP může strávit na základě dohody, kterou se ZDVOP uzavřel jeho zákonný zástupce (případně kterou se ZDVOP uzavřel samotný nezletilý, je-li to přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jeho věku a nejsou-li dány důvody pro uplatnění výjimky z vyvratitelné domněnky postupně nabývané svéprávnosti), jak je tato nejvýše přípustná doba upravena v § 42 odst. 5 písm. a) ZSPOD. Oprávnění OSPOD požádat o umístění dítěte do ZDVOP není OSPOD svěřováno k tomu, aby dítěti zajistilo právní titul v situaci, kdy tak již s ohledem na uplynutí nejvýše přípustné doby tohoto pobytu nemůže učinit zákonný zástupce dítěte (případně samotný nezletilý), nýbrž přímo navazuje na povinnost OSPOD přijmout opatření za účelem zajištění neodkladné péče dítěti

v situaci, kdy se toto náhle ocitne buď zcela bez péče anebo bez péče přiměřené věku dítěti, zakotvené v § 15 odst. 2 ZSPOD. To ostatně jednoznačně vyplývá též z důvodové zprávy k zákonu č. 134/2006 Sb., kterým byla do ZSPOD s účinností od 1. 6. 2006 zakotvena právní úprava § 42 odst. 2 ZSPOD ve znění, které přetrvávalo do současnosti. Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2006 Sb. v tomto ohledu uváděla, že „v situacích předvídaných v § 15 zákona, kdy se dítě ocitne bez přiměřené péče, je třeba počítat i s případnou žádostí obecního úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností.“

Z uvedeného vyplývá, že oprávnění OSPOD požádat o umístění dítěte do ZDVOP není koncipováno jako univerzální, využitelné vždy a za všech okolností, nýbrž je svou povahou specifickým případem výkonu veřejného poručenství, kdy OSPOD v nezbytně nutném rozsahu jedná namísto rodičů dítěte za situace, kdy rodiče dítěte v předmětné záležitosti nemohou jednat samostatně. Žádost OSPOD o umístění dítěte v ZDVOP tak nebude možné uplatnit za situace, kdy rodiči dítěte v právním jednání brání nikoli faktická, nýbrž toliko právní překážka, v daném případě zákonem stanovená nejvýše přípustná doba pobytu dítěte v ZDVOP v § 42 odst. 5 písm. a) ZSPOD.

MPSV tak v rámci svého metodického vedení i v rámci své kontrolní činnosti upozornilo krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy a jejich prostřednictvím též obecní úřady obcí s rozšířenou působností a úřady městských částí hlavního města Prahy o nepřípustnosti uplatňování žádosti OSPOD o umístění dítěte do ZDVOP za situace, kdy má tato žádost navázat na právní titul v podobě dohody, kterou se ZDVOP uzavřel rodič dítěte, přičemž podání této žádosti není důsledkem nenadálých a nepředvídaných událostí nastalých v okamžiku, kdy mělo dojít k ukončení pobytu dítěte v ZDVOP a předání dítěte zpět do péče jeho rodičů, případně jiných osob odpovědných za výchovu dítěte. MPSV současně upozornilo na to, že je-li v těchto případech žádost OSPOD využita, pak tato nepředstavuje dostatečný právní titul pro pobyt dítěte v ZDVOP, jelikož je zjevným obcházením zákona, a pobyt na jejím základě nezakládá ani nárok zřizovatele ZDVOP na státní příspěvek za pobyt a péči poskytovanou dítěti v tomto zařízení podle § 42g odst. 1 ZSPOD.

MPSV současně v rámci svého metodického vedení a své kontrolní činnosti v uplynulém roce akcentovalo nezbytnost dodržení zákonné podmínky v podobě prokazatelné úpravy poměrů rodičů či jiných osob odpovědných za výchovu dítěte

za účelem opětovného převzetí dítěte v ZDVOP, má-li dojít k prodloužení pobytu dítěte v ZDVOP v těch případech, kdy je dítě do ZDVOP přijímáno na základě žádosti OSPOD či na základě své vlastní žádosti, přičemž rodiče dítěte či jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte vysloví s tímto pobytem souhlas, na dobu přesahující 6 měsíců. MPSV se totiž nezdálo s tím, že ze strany všech zúčastněných subjektů, včetně správního orgánu příslušného k rozhodování o nároku zřizovatele na státní příspěvek za pobyt a péči poskytovanou dítěti v ZDVOP, byla tato podmínka v praxi přehlížena a v případě, kdy právním titulem pro pobyt dítěte v ZDVOP byla žádost OSPOD či žádost samotného dítěte, s níž vyslovil souhlas rodič dítěte či jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte, bylo automaticky vycházeno z toho, že dítě v ZDVOP může pobývat 12 měsíců. Současně se v této otázce velmi významně lišila praxe mezi jednotlivými kraji.

Podle poznatků MPSV vedlo toto důslednější metodické vedení v otázce délky pobytu dítěte v ZDVOP a nepřipustnosti řetězení právních titulů k řadě velmi pozitivních změn, pokud jde o dobu pobytu, kterou jsou děti v ZDVOP nuceny strávit. Pořád však v nemalé míře platí též to, na co ve své souhrnné zprávě poukazujete i Vy, tj. skutečnost, že umístění dítěte do ZDVOP je pro OSPOD v některých případech namísto impulsu k velmi intenzivnímu pokračování v zahájené práci anebo k zahájení velmi intenzivní práce s dítětem a jeho rodinou (jedná-li se o dítě, s nímž a s jehož rodinou OSPOD dosud v kontaktu nebyl), spíše okamžikem uklidnění, jelikož OSPOD má za to, že o dítě je na předvídatelnou dobu postaráno. Stejně tak dohody, které se ZDVOP uzavírají zákonní zástupci dítěte, či žádost o umístění dítěte, kterou uplatňuje samotný OSPOD, jsou již při svém počátku nezdálo formulovány tak, že se počítá s vyčerpáním nejvýše přípustné doby, kterou dítě na základě daného právního titulu může v ZDVOP strávit.

MPSV dlouhodobě zdůrazňuje, že umístění dítěte mimo rodinu nelze vnímat jako jakési vyústění dosavadní práce, nýbrž naopak jako začátek ještě intenzivnější a náročnější intervence. Zajištění skutečného respektování tohoto přístupu, který plně odpovídá základní zásadě poskytování sociálně-právní ochrany dětí, v souladu s níž je OSPOD v rámci své intervence povinen postupovat s využitím metod sociální práce a postupů odpovídajících současným vědeckým poznatkům (§ 9a odst. 2 ZSPOD), je však dlouhodobým procesem, který vyžaduje především rozvoj kompetencí sociálních pracovníků OSPOD v oblasti sociální práce.

MPSV o tento rozvoj dlouhodobě usiluje, a to i v rámci svých projektových aktivit. K 30. 6. 2019 byl ukončen individuální projekt MPSV *Systémový rozvoj a podpora*

nástrojů sociálně-právní ochrany dětí, jehož jednou z klíčových aktivit byla též aktivita zaměřená na rozvoj kvalitního systému celoživotního vzdělávání pro pracovníky OSPOD. Aktuálně MPSV na úseku veřejnoprávní ochrany dětí realizuje projekt s názvem Podpora systémových změn v oblasti služeb péče o ohrožené děti, mladé lidi a rodiny v České republice, mezi jehož klíčové aktivity spadá též revize strukturovaných vyhodnocení a individuálních plánů ochrany dětí, které budou v době realizace projektu umístěny v ústavní péči. OSPOD na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností tak bude poskytnuta metodická podpora v oblasti vedení intervence u dětí, které se ocitají mimo rodinu v ústavním zařízení. Současně bude na základě předmětné revize vytvořen model rozsahu a obsahu služeb pro děti, resp. rodiny, které jsou nezbytné pro to, aby se děti v ústavní péči neocitaly, případně aby se děti, které již v současnosti v ústavní péči umístěny jsou, navrátily zpět do svého rodinného prostředí a, nebude-li to možné, aby pro ně byla nalezena náhradní rodina. Současně bude vytvořen též manuál strukturovaného vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny a individuálního plánování intervence se specifickým zaměřením na děti, které vyrůstají v ústavní péči. Celkem by mělo být revidováno 5 000 vyhodnocení a individuálních plánů ochrany dětí v ústavní péči, a to tak, aby byly zastoupeny všechny typy ústavních zařízení, včetně ZDVOP.

Dovolte mi tedy k Vašemu zjištění, týkajícímu se nepřiměřené délky pobytu dětí v ZDVOP, shrnout, že díky intenzivnímu metodickému vedení MPSV se situace v předmětné oblasti za uplynulý rok velmi výrazným způsobem zlepšila, což MPSV monitoruje mj. i v rámci své kontrolní činnosti.

2) Umísťování malých dětí do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc

Výše uvedeným se dostávám k Vaším doporučením, týkajícím se nepřipustnosti, či přinejmenším nevhodnosti umísťování dětí nízkého věku, v souladu s Vaší souhrnnou zprávou ve věku do 7 let, do pobytových zařízení kolektivní péče. Plně souhlasím s Vaším závěrem, že ZDVOP nelze z diskuze o ukotvení věkové hranice, pod kterou nebude možné umístit dítě do ústavního zařízení, vyčleňovat. MPSV to však nikdy nečinilo. I v rámci svého *Záměru právní úpravy sjednocení služeb sociální prevence, služeb poskytujících pobytovou péči dětem, služeb sociálně zdravotních nebo výchovných a dalších služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny v působnosti MPSV, MŠMT a MZd do působnosti MPSV, zavedení věkové hranice, před jejímž dosažením není možné děti umísťovat do zařízení kolektivní*

péče, který připravilo na základě usnesení vlády č. 1033 ze dne 23. 11. 2016, jímž byl vzat na vědomí *Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva ke sjednocení služeb pro ohrožené děti a k úpravě podmínek pro poskytování pobytových služeb těmto dětem, zejména služeb rané péče v kolektivní formě*, žádným způsobem ZDVOP z té části, v níž hovořilo o zakotvení věkové hranice, pod níž nebude možné umístit dítě do kolektivní formy náhradní péče, nevyčleňovalo. MPSV v tomto svém návrhu vycházelo plně ze Směrnice OSN o náhradní péči, přijaté Valným shromážděním OSN dne 18. 12. 2009, na které se ve své souhrnné zprávě rovněž odkazujete, a navrhovalo zakotvit výjimky ze zákazu umísťování dětí mladších 7 let do kolektivní formy náhradní péče v souladu s jejím bodem 23.

Tento návrh MPSV však nebyl dne 21. 8. 2017 vládou schválen. MPSV se nicméně stále v rámci svých pravomocí a své působnosti soustředí na rozvoj sítě služeb pro děti a jejich rodiny, jakož i na rozvoj systému náhradní rodinné péče. Obě tyto oblasti představovaly též klíčové aktivity výše zmíněného individuálního projektu *Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí*. Na rozvoj sítě služeb pro děti a jejich rodiny, které mohou napomoci účinnějším způsobem řešit situaci sociálního ohrožení dítěte, jakož i působit preventivně tak, aby se dítě do situace sociálního ohrožení ideálně vůbec nedostalo, se soustředila klíčová aktivita zaměřená na proces tzv. síťování služeb. V rámci této aktivity byly vytvořeny mj. analýzy preventivních i inovativních služeb pro děti a jejich rodiny, stejně jako průvodce síťováním služeb pro děti a jejich rodiny, jehož cílem je sloužit jako praktický manuál pro vytváření sítě služeb pro tuto cílovou skupinu na lokální úrovni. Jak již bylo uvedeno výše, na tuto aktivitu by měl v mnohém navázat též aktuálně realizovaný projekt MPSV *Podpora systémových změn v oblasti služeb péče o ohrožené děti, mladé lidi a rodiny v České republice*, v jehož rámci by měl být vytvořen model rozsahu a obsahu služeb pro děti a jejich rodiny se specifickým zaměřením na předcházení umístění dítěte mimo rodinu, tím spíše v kolektivní formě náhradní péče, včetně ZDVOP. V souvislosti s touto klíčovou aktivitou byly navíc na konci roku 2018 vyhlášeny dvě dotační výzvy, zaměřené na rozvoj inovativních služeb, a to s alokací 160 000 000,- Kč pro území České republiky s výjimkou hlavního města Prahy (výzva č. 76) a 150 000 000,- pro území hlavního města Prahy (výzva č. 95).

Oblast náhradní rodinné péče pak představovala samostatnou klíčovou aktivitu projektu *Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí*, v jejímž rámci byla věnována pozornost zefektivnění systému odborného

posuzování zájemců o náhradní rodinnou péči, jejich příprav, zprostředkování náhradní rodinné péče se zvláštním důrazem na děti se specifickými potřebami, které se v současnosti při zprostředkování náhradní rodinné péče potýkají s většími překážkami než jiné děti (především děti romského etnika a děti se zdravotním postižením), jakož i služeb a návazného vzdělávání pro pěstouny z řad příbuzných dítěte. Výsledkem této klíčové aktivity byly mj. též analytické materiály, jejichž součástí byla nejen popisná a analytická část, nýbrž rovněž část návrhová, a to včetně případných legislativních změn. MPSV používá tyto analýzy jako základ pro svou další činnost v oblasti rozvoje náhradní rodinné péče, který pro něj zůstává jednou z priorit jeho činnosti.

Chtěla bych Vás tedy ujistit, že MPSV sdílí Váš názor ohledně nepřipustnosti či přinejmenším nevhodnosti umísťování dětí nízkého věku do kolektivní formy náhradní péče, včetně ZDVOP, a že v rámci svých možností činí vše pro to, aby docházelo k rozvoji sítě služeb pro děti a jejich rodiny i posílení sítě náhradní rodinné péče. Je však vhodné zdůraznit, že tato činnost MPSV musí být doprovázena odpovídající součinností krajů i obcí, jelikož systém účinné nerepresivní pomoci a podpory by měl být založen na principu subsidiárního postavení státu, a to tím spíše, má-li stát využívat autoritativním způsobem veřejnou moc (přičemž i činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí je výkonem veřejné moci). Výkonem veřejné moci totiž nelze nikdy nahradit otevřené a přijímající prostředí, v němž je zajištěna dostupnost, přístupnost, přijatelnost a přizpůsobitelnost služeb, které slouží k naplnění některého ze základních práv člověka, přičemž takové prostředí nebude nikdy možné vytvořit, nebude-li respektován princip, že člověk je nejen obyvatelem státu, nýbrž i obce a kraje. Kraje navíc v souladu s § 95 písm. g) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, nesou odpovědnost za zajištění dostupnosti sociálních služeb, přičemž stát je v tomto nemůže nahrazovat.

3) Špatné bytové či majetkové poměry rodiny jako důvod pro umístění

MPSV současně sdílí Vaše zjištění, poukazující na to, že děti se v ZDVOP velmi často ocitají z důvodu nedostatečných bytových a majetkových poměrů své rodiny. Plně přitom souhlasí s tím, že tyto důvody představují nepřipustný důvod pro oddělení dítěte od jeho rodiny, jelikož tyto důvody se netýkají vlastního vztahu mezi dítětem a jeho rodiči, a jsou tak vždy objektivně řešitelné způsoby, které nemusí vést k rozdělení rodiny. Domnívám se přitom, že v těchto případech

děti a jejich rodiny potřebují nejen služby, ale především hmotnou podporu, a to případně i v oblasti bydlení, jelikož obecně služba nemůže či může pouze velmi omezeně (např. zajištěním dočasného ubytování, zajištěním potravinové a věcné pomoci, či podporou při vyřizování dávek státní sociální podpory a hmotné nouze) saturovat hmotný nedostatek svého klienta. I zajištění rozvoje sítě hmotné podpory pro děti a jejich rodiny je však dlouhodobým procesem, který vyžaduje aktivní přístup nejen ze strany státu, nýbrž i ze strany krajů a obcí, a to zvláště, pokud má tato hmotná podpora směřovat do oblasti bydlení. Otázka zajištění sociálního a dostupného bydlení spadá do společné gesce Ministerstva pro místní rozvoj, které se zaměřuje na předmětnou problematiku v rovině investic, MPSV se věnuje zejména sociálním aspektům této problematiky. Aktuálně vláda schválila v předmětné oblasti dotačně-úvěrový program Výstavba, který by měl podpořit obce ve výstavbě sociálních a dostupných bytů, a tím obecně zvýšit dostupnost bydlení též pro lidi, kteří se z hlediska svých majetkových poměrů nacházejí ve velmi složité situaci otázce přístupu k bydlení. Tomuto tématu se věnuje i aktualizovaná Koncepce rodinné politiky, v rámci které je bydlení jednou z klíčových oblastí.

MPSV vedle toho aktuálně zpracovává Strategii sociálního začleňování 2021 – 2030, která by měla navázat na Strategii boje proti sociálnímu vyloučení 2016 – 2020, jejímž gestorem je Úřad vlády, Agentura pro sociální začleňování. Pevně věřím, že tato strategie bude mít takovou podobu, která účinným způsobem přispěje k posílení míry sociální soudržnosti v České republice a snížení míry vyloučení některých zranitelných skupin, které se mohou v natolik tíživé situaci, že je to dovádí až k tomu, že „dobrovolně“ umístí své dítě do pobytového zařízení kolektivní péče, včetně ZDVOP.

4) Slučování více druhů zařízení pro děti tzv. pod jednu střechu

Domnívám se však, že výše popsaná otázka velmi úzce souvisí též s otázkou financování činnosti ZDVOP, kterou vznášíte v rámci Vámi zjištěného nedostatku v podobě slučování více druhů pobytových zařízení v rámci jedné budovy, či v rámci jednoho areálu. Ráda bych v této souvislosti zdůraznila, že MPSV si je vědomo skutečnosti, že způsob financování činnosti ZDVOP v současnosti není nastaven optimálně. Je však třeba zdůraznit, že možnosti státu finančně podpořit činnost těchto zařízení není neomezená. Finanční prostředky, jimiž MPSV disponuje v rámci své rozpočtové kapitoly, jsou určeny též na jiné druhy pomoci,

přičemž MPSV dlouhodobě usiluje o to, aby v centru podpory z veřejných zdrojů nestála pobytová zařízení kolektivní péče, jako je tomu v současnosti, nýbrž terénní a ambulantní služby, které dokáží dítěti i jeho rodině pomoci v jejich přirozeném prostředí a jejichž působení tak není spojeno s oddělením dítěte od jeho rodiny. Současně musí MPSV zajistit též dostatek finančních prostředků pro systém náhradní rodinné péče. I z těchto důvodů tak není v silách státu působit více než toliko jako přispěvatel, přičemž svůj díl odpovědnosti v předmětném ohledu musí nést též zřizovatelé těchto zařízení, kterými jsou u drtivé většiny kumulovaných zařízení, na která poukazujete, kraje a v některých případech též obce. Odpovídá přitom výše zmíněnému principu subsidiarity, že stát toliko přispívá, tj. finančně podporuje, avšak nepřebírá na sebe všechny náklady činnosti těchto zařízení.

Ráda bych v souvislosti s otázkou kumulace více druhů zařízení v jedné budově či jednom areálu dále zdůraznila, že plně sdílím Váš názor o nevhodnosti takové kumulace, která v konečném důsledku znehodnocuje zákonem stanovené omezení kapacity jak ZDVOP, tak i školských zařízení, v nichž je realizována ústavní výchova (v případě zdravotnických dětských domovů pro děti do 3 let věku dokonce nejvýše přípustná kapacita zařízení ani není stanovena). Tato kumulace navíc již v současnosti představuje jednání v rozporu s právním řádem České republiky, a to konkrétně se Standardy kvality sociálně-právní ochrany dětí při poskytování sociálně-právní ochrany pro děti vyžadující okamžitou pomoc, obsaženými v příloze č. 3 vyhlášky č. 473/2012 Sb. V souladu se standardem č. 3, kritériem 3c, platí, že ZDVOP *„zřízené při zdravotnickém či školském ústavním zařízení odděluje činnosti provozované v rámci režimu sociálně-právní ochrany ústavního zařízení a dbá na to, aby bylo o děti vždy pečováno v souladu s formou jejich umístění a jejich potřebami“*. Je vždy odpovědností zřizovatele, aby zvážil, zda dokáže zajistit provoz jím zřizovaného zařízení způsobem, který bude současně odpovídat platným a účinným právním předpisům, či nikoli, přičemž v případě, že nikoli, je jeho odpovědností, aby od předmětného záměru ustoupil. Pokud tedy poukazujete na propojenost ZDVOP se zdravotnickými dětskými domovy pro děti do 3 let věku, či školskými dětskými domovy, pak se jedná nejen o problematiku financování ZDVOP, nýbrž rovněž o otázku nerespektování platné a účinné právní úpravy ze strany konkrétních poskytovatelů, což považuji rovněž za velmi závažný problém, který je na systému financování ZDVOP relativně nezávislý. Nutno doplnit, že toto nerespektování může vyústit až v přestupkovou odpovědnost provozovatele ZDVOP za nedodržování standardů kvality při své činnosti podle § 59g odst. 1 písm. k) ZSPOD.

Dovolte mi informovat Vás, že MPSV pracuje na návrhu novelizace ZSPOD, kterou by byla měsíční částka státního příspěvku pro zřizovatele ZDVOP zvýšena. Aktuální finanční situace ZDVOP bude řešena dofinancováním prostřednictvím dotačního titulu, jehož návrh bude projednán na nejbližší schůzi vlády.

5) Role OSPOD v průběhu pobytu dítěte v zařízení

Plně se ztotožňuji s Vaším stanoviskem, v souladu s nímž role OSPOD jakožto koordinátora případu dítěte s přijetím dítěte do ZDVOP nezaniká. Jak bylo uvedeno již výše, MPSV v rámci své metodické činnosti dlouhodobě zdůrazňuje, že OSPOD se nesmí spoléhat na to, že práci směřující k co nejrychlejšímu návratu dítěte zpět do svého přirozeného prostředí, případně nalezení stabilnějšího řešení situace dítěte, pokud návrat do přirozeného prostředí dítěte není možný, převezme ZDVOP a sám sebe pasovat pouze do role toho, komu ZDVOP bude o práci s dítětem a případně rodinou podávat zprávy. Na tuto problematiku se MPSV přímo zaměřeni v rámci své metodické činnosti.

6) Chybějící úprava samostatných vycházek dětí

V neposlední řadě mi dovoluji se vyjádřit k poslednímu z Vašich doporučení, směřujících vůči MPSV, a to doporučení, které svým obsahem směřuje k návrhu ukotvit právo dětí, které pobývají v ZDVOP, na samostatné vycházky, a to po vzoru právní úpravy obsažené v zákoně č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (dále jen „ZVÚOV“). Jakkoli rozumím důvodům, které Vás k formulaci tohoto doporučení vedly, a tyto žádným způsobem nezpochybňuji, domnívám se, že legislativní ukotvení tohoto práva není šťastným řešením problému, na který v této souvislosti poukazujete, tj. řešením situací, kdy ZDVOP dítěti nepřiměřeně brání v možnosti samostatně opustit zařízení. Ve svém názoru, neztotožňujícím se s Vaším závěrem o nezbytnosti legislativního ukotvení práva dítěte na samostatnou vycházku, vycházím především z toho, že dítě, jako jakýkoli jiný člověk, je nadáno právem na osobní svobodu a svobodu pohybu. Tato práva jsou mu garantována jak na úrovni vnitrostátního právního řádu, a to především v jeho ústavněprávní rovině, tak v mezinárodních úmluvách, s jejichž ratifikací dal souhlas Parlament ČR. S ohledem na skutečnost, že umístění dítěte

v ZDVOP, ať již na základě dohody, či na základě soudního rozhodnutí, není a nemá být svou podstatou ani sankcí ani detenčním opatřením, není důvod, aby práva dítěte při pobytu v tomto zařízení byla explicitně upravena na úrovni zákona, jsou totiž stanovena již v ústavněprávní i mezinárodní rovině a vyplývají též z osobnostních práv člověka, jejichž ochranu zakotvuje na obecné úrovni zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Dítě se svým umístěním do daného zařízení neztrácí své právo na osobní svobodu anebo právo na svobodu pohybu a toto právo mu tak nemusí zákon ani explicitně přiznávat.

Explicitní přiznání práv člověka na úrovni zákona je typické pro kontexty, v nichž je zřejmé, že člověk pobyt člověka v určitém typu zařízení bude nutně podléhat řadě omezení. Nejtypičtěji tak dochází k zákonné úpravě práv umístěného člověka v případě výkonu trestněprávních sankcí, spojených se zásahem do osobní svobody člověka. Úkolem zákona je vymezit mantinely tohoto zásahu, který je vlastním obsahem přijímaného opatření (typicky trestu odnětí svobody, avšak rovněž vazby, zabezpečovací detence, ochranného léčení či ochranné výchovy). Tato zákonná úprava je mj. nezbytná i z toho důvodu, že je třeba upravit podmínky, při jejichž splnění bude člověk mít alespoň v omezeném rozsahu právo na svobodu pohybu, případně procesy, v jejichž rámci bude o tomto jeho právu rozhodováno.

Pobyt dítěte v ZDVOP však není ničím jiným než formou náhradní péče o dítě. Jeho obsahem tak není nic více a ani nic méně než převzetí výkonu té části rodičovské odpovědnosti, která spočívá v oprávnění i povinnosti zajistit osobní péči o dítě, ať již k tomuto převzetí dochází na základě výkonu oprávnění rodiče podle § 881 občanského zákoníku, či na základě rozhodnutí soudu podle § 924 občanského zákoníku či § 971 odst. 2 občanského zákoníku, případně na základě § 13a ZSPOD. ZDVOP tak vstupuje do postavení rodiče při zajišťování osobní péče o dítě, a to samozřejmě přiměřeně, jelikož na rozdíl od vztahu mezi dítětem a jeho rodičem nepodléhá vztah ZDVOP a dítěte ochraně základního práva dítěte na autonomii svou i své rodiny. Stejně jako rodič při zajišťování osobní péče o dítě tak bude povinen vykonávat nad dítětem náležitý dohled, tedy chránit dítě před závažným a současně pravděpodobným ohrožením jeho života nebo tělesné či duševní integrity, kterému by dítě mohlo být vystaveno v důsledku své nedostatečné rozumové nebo volní vyspělosti. Může-li být ZDVOP schopen zasáhnout do osobní svobody dítěte, pak právě a jedině v rámci výkonu náležitého dohledu. Za tímto účelem však musí mít zpracovány dostatečné podklady ve vztahu ke každému dítěti, které je v tomto zařízení umístěné, mapující

a vyhodnocující rizika, kterým dané dítě může být vystaveno, jejich pravděpodobnost a závažnost, a to mj. s ohledem na vyspělost dítěte, jeho schopnosti, osobnost, předchozí zkušenosti, jakož i s ohledem na situaci, s níž je předmětné riziko spjato. Postavení ZDVOP se tedy v tomto ohledu neliší od postavení poskytovatele sociální služby, který pracuje s klienty, kteří rovněž potřebují pomoc a podporu v oblasti péče, které velmi výstižně popsal Váš předchůdce, JUDr. Otakar Motejl, ve své Zprávě z návštěv zařízení – Ústavy sociální péče pro tělesně postižené dospělé ze dne 12. 4. 2006 (25/2006/NZ, odst. 69 – 72).

Opravdu se nedomnívám, že by zakotvení práva dítěte umístěného v ZDVOP na samostatnou vycházku bylo přiléhavým řešením nepřiměřeného omezování osobní svobody a svobody pohybu těchto dětí ze strany ZDVOP, na které poukazujete. Měla-li by do ZDVOP být zakotvena obdobná právní úprava, která je v tomto ohledu v současnosti obsažena v § 20 ZVÚOV, mohlo by to v praxi činit ještě více problémů. Přijetí této právní úpravy též ve vztahu k dětem v ZDVOP by paradoxně vedlo ještě k větším omezením pro děti do 7 let věku, jelikož ZVÚOV přiznává právo na samostatnou vycházku v § 20 odst. 1 písm. p) pouze dětem starším 7 let. Daná zákonná právní úprava by tak děti do 7 let zbavovala jejich práva na osobní svobodu a svobodu pohybu. Tato zákonná právní úprava by na druhé straně představovala velmi náročnou výzvu v případě, kdy by z důvodu výkonu náležitého dohledu bylo v konkrétním případě nezbytné určitě dítě, např. z důvodu jeho výrazně snížených rozumových nebo volních schopností, v jehož důsledku by toto dítě bylo pro své přežití a ochranu své integrity před vážnou újmou závislé na přímém dohledu dospělého člověka, v jeho svobodě pohybu omezit více, než jeho vrstevníky. Základ problému by zde spočíval, podobně jako dnes spočívá u školských zařízení, v nichž je realizována ústavní výchova, v té skutečnosti, že bychom ve své podstatě usilovali o normování výkonu náležitého dohledu nikoli prostřednictvím principů (ochrana dítěte před vážným a pravděpodobným ohrožením jeho života nebo tělesné či duševní integrity), nýbrž prostřednictvím konkrétních rigidních pravidel (dítě starší 7 let má právo na samostatnou vycházku). Takový přístup však nemůže být nikdy funkční, jelikož popírá základní charakteristiku náležitého dohledu, kterou je právě jeho náležitost, tedy individuální nastavení formy, zaměření i intenzity dohledu tak, aby tento dohled nebyl dohledem na každém kroku, jak na to upozornil Váš předchůdce JUDr. Otakar Motejl ve své výše citované souhrnné zprávě.

Jak jsem uvedla již výše, nepopírám, že pokud ZDVOP nepřiměřeně zasahuje do osobní svobody umístěného dítěte a jeho svobody pohybu, představuje to velmi závažný problém, který je třeba řešit. Již v současnosti by však podobné jednání ZDVOP mělo být posouzeno jako protiprávní. Protiprávnost tohoto jednání vyplývá předně z právní úpravy té složky rodičovské odpovědnosti, jíž ZDVOP v rámci své činnosti naplňuje namísto rodičů dítěte, tj. oprávnění i povinnosti zajišťovat osobní péči o dítě, jak je tato upravena v § 880 - § 886 občanského zákoníku. Na ZDVOP tak přiměřeně dopadá též § 884 odst. 2 občanského zákoníku i § 857 odst. 2 občanského zákoníku, ze kterých vyplývá, že i rodiče si musí při výkonu svého oprávnění a povinnosti zajišťovat péči o dítě počínat přiměřeně tak, aby respektovali lidskou důstojnost dítěte a jeho rozvíjející se schopnosti, přičemž postavení ZDVOP jako náhradního pečovatele v možnosti omezovat dítě nebude moci být z povahy věci nikdy silnější, než je právě postavení rodičů dítěte. Za přiměřené výchovné usměrňování dítěte, zachovávající jeho lidskou důstojnost i respektující jeho rozvíjející se schopnosti, lze přitom považovat takové počínání, které odpovídá též pravidlům náležitého dohledu, která rovněž odkazují k přiměřenosti (zachovávání přiměřené opatrnosti a ochraně před takovým ohrožením života nebo tělesné či duševní integrity, které je svou povahou nepřiměřené).

Vedle toho ZDVOP musí při poskytování sociálně-právní ochrany dětí respektovat již výše zmíněné standardy kvality, které jsou obsaženy v příloze č. 3 vyhlášky č. 473/2012 Sb. Součástí těchto standardů kvality je též standard č. 2, který je zaměřen na ochranu práv a oprávněných zájmů umístěných dětí, a standard č. 5, jehož předmětem je podpora přirozeného sociálního prostředí dítěte. Nepřiměřené zásahy do osobní svobody dítěte a svobody jeho pohybu pak představují porušení těchto standardů a v neposlední řadě též základního principu poskytování sociálně-právní ochrany dětí, odkazujícího na nejlepší zájem dítěte (k tomu viz § 5 ZSPOD). Jak přitom bylo uvedeno již výše, nedodržování standardů kvality může zakládat odpovědnost ZDVOP za přestupek podle § 59g odst. 1 písm. k) ZSPOD. ZDVOP může navíc v případě, že se dopouští nepřiměřeného omezování osobní svobody umístěných dětí, případně nepřiměřeně zasahuje do jejich svobody pohybu, být postihován též prostřednictvím skutkové podstaty přestupku podle § 59f odst. 1 písm. b) ZSPOD, v souladu s níž se přestupku dopustí fyzická nebo právnická osoba jako pověřená osoba, pokud „*porušení práva dětí žijících v zařízeních sociálně-právní ochrany nebo neplní povinnosti nutné pro jejich ochranu při výkonu*

sociálně-právní ochrany v rámci rozsahu sociálně-právní ochrany stanoveného v pověření“.

S ohledem na vše výše uvedené se tedy domnívám, že řešení problému, na který poukazujete a jehož závažnost nepopírám, neleží ve změně právní úpravy, ale v posilování kompetencí ZDVOP vykonávat nad dětmi takový dohled, který bude odpovídat parametrům dohledu náležitého, na straně jedné a v důsledném postihu těch jednání, jimiž ZDVOP nepřiměřeně zasahují do osobní svobody umístěných dětí, anebo do svobody jejich pohybu, na straně druhé. Dovolte mi Vás ujistit, že MPSV v rámci své metodické činnosti se snaží působit v obou těchto nastíněných směrech a tím i zlepšovat situaci v terénu pro umístěné děti.

Vážená paní veřejná ochránkyně práv, ráda bych Vám závěrem poděkovala za zaslání Vaší souhrnné zprávy i za formulaci doporučení pro jednotlivé aktéry systému, včetně MPSV. Vaše doporučení považuji za relevantní a věřím, že jsem Vám touto svou odpovědí dala dostatečnou odpověď na otázku, jakým způsobem s nimi bude MPSV dále pracovat. Současně bych Vás ráda ujistila, že jsem připravena ke zodpovězení dalších Vašich případných otázek, které Vám mohou vyvstat i v návaznosti na tuto odpověď, jakož i k vedení vzájemné debaty o nejvhodnějším způsobu řešení Vámi identifikovaných systémových problémů s cílem posílit účinnost i kvalitu fungování ZDVOP a tím především zlepšit postavení dětí v situaci sociálního ohrožení.

S pozdravem

Vážená paní
Mgr. Anna Šabatová, Ph. D.
veřejná ochránkyně práv
Údolní 39
602 00 Brno

