

Zpráva o šetření

ve věci podnětu pana B. A.

Pan B. A. (dále také jen „stěžovatel“), se na mě obrátil s podnětem ve věci postupu Městského úřadu Černošice (dále také jen „OSPOD“) při výkonu sociálně-právní ochrany jeho syna Aleše A. (nar. xxx). Stěžovatel s OSPOD řešil nedostatečné předávání informací o synovi matkou. Dle jeho názoru OSPOD nedostatečně využíval nástrojů k řešení této situace, které ze zákona o sociálně-právní ochraně dětí má. Namítal pasivitu OSPOD a rovněž nedostatečné vyřízení jeho stížnosti jak ze strany starosty města Černošic, tak Krajského úřadu Středočeského kraje.

A - Předmět šetření

Na základě shora uvedeného podnětu jsem zahájila šetření¹, jehož cílem bylo zjistit, jaká OSPOD činil opatření v souvislosti s požadavky stěžovatele na řešení nedostatečného předávání informací o synovi matkou. Ověřovala jsem, zda OSPOD vždy využíval odpovídající opatření na žádosti otce o řešení situace nedostatečného předávání informací ze strany matky.

Dále jsem se zabývala postupem při vyřizování stížnosti stěžovatele. Krajský úřad Středočeského kraje sice neshledal na straně OSPOD pochybení, zároveň mu ale uložil řadu opatření, která měl ve věci neprodleně vykonat.

B - Skutková zjištění

Ve věci jsem se obrátila na Městský úřad Černošice se žádostí² o vyjádření k výkonu sociálně-právní ochrany Aleše se zaměřením zejména na to, jaká přesně OSPOD činil opatření v souvislosti s požadavky stěžovatele na řešení nedostatečného předávání informací o synovi matkou (viz výše). Dále jsem požádala o doložení kopie spisové dokumentace Om ve věci. Stejně tak jsem se obrátila na Krajský úřad Středočeského kraje se žádostí o vyjádření ke způsobu vyřízení stížnosti a k námitce nelogičnosti jeho postupu spočívajícího v tom, že ač stížnost označil jako nedůvodnou, uložil OSPOD zároveň řadu opatření k nápravě.

Z vyjádření Městského úřadu Černošice vyplynulo, že OSPOD je přesvědčen, že problémy s předáváním informací o synovi jsou důsledkem nefunkční komunikace mezi rodiči a pouze sami rodiče mohou svým přístupem a kvalitním výkonem rodičovské odpovědnosti vyřešit případné neshody v otázce jejich vzájemné péče o Aleše. Poukázal na skutečnost, že OSPOD oba rodiče dne 5. 5. 2015 požádal o společnou domluvu a návštěvu odborného psychologického pracoviště

¹ na základě ustanovení § 14 zákona č. 359/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

² na základě ustanovení § 15 zákona o veřejném ochránci práv

a zároveň jim nabídl možnost poskytnutí kontaktů na vybraná psychoterapeutická centra. Závěrem svého vyjádření uvedl, že OSPOD v důsledku odmítnutí odborné pomoci a v souladu s doporučením krajského úřadu zvažuje její uložení rodičům ve správním řízení.

Ze spisové dokumentace jsem získala následující informace. Dne 4. 3. 2014 poukázal otec e-mailem na nepředávání informací o zdravotním stavu syna. Dne 12. 3. 2014 OSPOD s matkou danou věc telefonicky projednal a domluvil s ní, že bude otce o synovi pravidelně informovat v intervalu tří týdnů. Dne 28. 3. 2014 OSPOD matku opětovně vyzval e-mailem k informování otce dle telefonické domluvy. Dne 13. 5. 2014 OSPOD provedl sociální šetření v bydlíšti matky. Matku opětovně poučil o povinnosti poskytovat otci informace o synovi. Dne 17. 6. 2014 OSPOD zaslal matce nabídky rodinné terapie, neboť o ně projevovala zájem. Dne 13. 8. 2014 OSPOD nabídl rodičům společné projednání věci za účelem uzavření mimosoudní dohody. Matka s jednáním souhlasila, otec odmítl s tím, že ponechá věc na rozhodnutí soudu. V souvislosti s informací otce o incidentu řešeném Policií ČR (uváděl, že mělo dojít k jeho napadení babičkou ze strany matky) OSPOD uvedl, že jej Policie ČR ve věci nekontaktovala, a on sám nebyl kompetentní posoudit, zda a k čemu došlo. Nicméně nabídl opět rodičům možnost řešit vzájemnou komunikaci prostřednictvím odborné pomoci, tentokrát mediací. Matku OSPOD poučil o nutnosti vyhnout se konfliktním situacím při předávání syna.

Dne 5. 12. 2014 OSPOD kontaktoval dětskou lékařku s dotazníkem pro účely sociálně-právní ochrany dětí. Lékařka hodnotila péči o Aleše jako dobrou, uvedla, že jeho vývoj je odpovídající věku, má splněné očkování, dostavuje se řádně a včas na preventivní prohlídky, rodina se řídí radami lékařky. Péči otce o syna hodnotila rovněž velmi dobře. Otec opakovaně informoval OSPOD o tom, že syn trpěl v době svého převzetí zdravotními problémy (což dokladoval fotografiemi). OSPOD jej vyrozuměl, že v kompetenci OSPOD není hodnocení zdravotního stavu syna. OSPOD dále otce upozornil, že zdravotní problémy syna je třeba řešit s lékařem a že je to plně v jeho rodičovské kompetenci. Taktéž znovu poukazoval na kompetenci rodičů pracovat na vzájemné komunikaci. OSPOD zároveň kontaktoval dětskou lékařku MUDr. Borejovou a ověřoval, zda rodiče zmíněný problém syna řešili, lékařka uvedla, že žádný z rodičů s ní tento problém nekontaktoval. OSPOD v této souvislosti dále inicioval společné jednání obou rodičů u MUDr. Borejové. Hlavním předmětem jednání byly otázky zdravotního stavu syna, ale sloužilo i k projednání dalších záležitostí. Otec následně téhož dne zaslal OSPOD žádost o sankcionování matky. OSPOD jej dne 3. 3. 2015 informoval, že nezvažuje matku sankcionovat. Dne 8. 4. 2015 OSPOD provedl opakované sociální šetření v bydlíšti matky. Matka OSPOD opakovaně zasílala na vědomí kopie dopisů o zdravotním stavu syna zasílaných otci. Dne 5. 5. 2015 OSPOD opětovně vyzval oba rodiče k účasti na rodinné terapii. Otec zaslal argumentaci proti terapii.

Krajský úřad ve svém vyjádření uvedl, že vzhledem k obsahu stížnosti, která je z větší části popisem výhrad k jednání matky, dále nedostatečného postupu OSPOD či jeho nečinnosti, shrnul svá vyjádření v odpovědi do tří základních okruhů: *nepochopení role a činnosti OSPOD, řešení nekomunikace mezi rodiči a informování o zdravotním stavu syna*. Krajský úřad dále uvedl, že přezkoumal postup OSPOD při řešení problematiky předávání informací o dítěti, včetně vyhodnocení ohrožení dítěte, naléhavosti řešení situace, volby jednotlivých kroků a přijatých opatření na ochranu dítěte. Dle jeho zjištění OSPOD na žádosti stěžovatele reagoval

poradenstvím a pohovory s matkou, u soudního řízení ve věci uložení povinnosti matce předávat otci informace podal vlastní návrh, matku, stejně jako otce, opakovaně vedl k potřebě zlepšení vzájemné komunikace, která je zásadním a stěžejním problémem mezi oběma rodiči. OSPOD neshledal, že by matka zanedbávala péči o syna, jak to líčil stěžovatel ve svých podáních. Matka spolupracuje s pediatrem i OSPOD. Zjistil, že je pod značným tlakem stěžovatele a z celé situace je značně vyčerpaná. Měla zájem o dobrovolnou účast na odborné poradenské pomoci ve smyslu ustanovení § 12 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Krajský úřad stížnost vyhodnotil s ohledem na shora uvedené skutečnosti jako nedůvodnou. Zároveň však **OSPOD důrazně doporučil nastolit následující opatření k ochraně nezletilého**. Doporučil uložit povinnost rodičům využít odborné poradenské pomoci ve smyslu § 12 zákona o sociálně-právní ochraně dětí a v případě nespolupráce obou rodičů tuto povinnost vynutit a zároveň na základě toho vyhotovit písemný výstup a naplánovat konkrétní kroky ve prospěch nezletilého. Dále doporučil, aby OSPOD nově vyhodnotil situaci nezletilého ve smyslu § 10 odst. 3 písm. c) zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zohlednil jeho současnou situaci v individuálním plánu ochrany dítěte a aby pravidelně sledoval a vyhodnocoval situaci nezletilého ve smyslu § 10 odst. 3 písm. d). Krajský úřad OSPOD zároveň požádal, aby jej informoval o přijatých opatřeních. K uvedeným krokům dle mých zjištění dosud nedošlo.

C - Hodnocení věci ochránkyní

C.1 Prošetřování upozornění otce na nedostatky v péči matky a nepředávání informací o synovi

Po seznámení s postupem úřadu při výkonu sociálně-právní ochrany mu nemohu vytýkat nedostatečnou aktivitu ve věci či nedostatečné hájení zájmů Aleše. Správný orgán má na základě individuálního posouzení a vyhodnocení poměrů dítěte bezesporu poměrně široký prostor na uvážení, jaké kroky a prostředky zvolí k řešení jeho situace. Jednotlivé kroky orgánu sociálně-právní ochrany dětí by na sebe měly navazovat a při výkonu činnosti musí OSPOD postupovat vždy v nejlepším zájmu dítěte³ (tzn. přiměřeně a zároveň šetrně). OSPOD je povinen prošetřovat upozornění o podezření z porušení povinností nebo zneužití práv vyplývajících z rodičovské odpovědnosti.⁴ **Orgán sociálně-právní ochrany dětí však není povinen řešit každý rodičovský spor, který se při výchově dětí vyskytne.**

Po rozpadu vztahu rodičů právní úprava ve věcech souvisejících s péčí o dítě jednoznačně upřednostňuje dohodu rodičů bez nutnosti intervence soudní moci. Soud má ve věcech souvisejících s péčí o dítě rozhodovat až za situace, kdy se rodiče nemohou dohodnout. Dohodu přitom lze uzavřít i kdykoliv v průběhu soudního řízení.⁵

³ Dle ustanovení § 5 věty první zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů: „*Předním hlediskem sociálně-právní ochrany je zájem a blaho dítěte, ochrana rodičovství a rodiny a vzájemné právo rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči.*“

⁴ dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

⁵ Viz ustanovení § 906 občanského zákoníku.

OSPOD se má také snažit v rámci výkonu preventivní a poradenské činnosti vést rodiče v zájmu dětí k dohodě. OSPOD v daném případě opakovaně poučoval rodiče o jejich právech a povinnostech. Na základě četných upozornění otce na nedostatky v péči či komunikaci ze strany matky prováděl šetření. V případě upozornění na nedostatky ve zdravotní péči prováděl šetření dotazováním ošetřující lékařky, dokonce inicioval společné projednání zdravotního stavu syna a souvisejících otázek s oběma rodiči u lékařky. Oceňuji, že v daném případě OSPOD rodičům nabízel i možnost zprostředkování mimosoudní dohody ve věci předávání informací o synovi. Dále rodičům opakovaně doporučoval odbornou poradenskou pomoc za účelem řešení jejich vzájemné komunikace (a to jak ve formě rodinné terapie, tak mediace). Jestliže se však opakovaná doporučení OSPOD mýjela účinkem, za situace, kdy OSPOD zastával názor, že cestou odborné poradenské pomoci lze zlepšit problémy související s předáváním informací o synovi mezi rodiči, jsem přesvědčena, že OSPOD měl využít svých dalších kompetencí, tedy odbornou poradenskou pomoc nařídit. Stejný názor ostatně v souvislosti s prošetřením stížnosti vyřkl rovněž Krajský úřad Středočeského kraje. OSPOD ve svém vyjádření uvedl, že tento krok plánuje, ale zatím se tak nestalo.

V tomto směru tedy spatřuji v postupu OSPOD pochybení (stejně jako k tomu de facto dospěl i krajský úřad), když nepřistoupil k nařízení odborné poradenské pomoci rodičům⁶, byť ji opakovaně doporučoval. Jestliže OSPOD opakovaně rodičům doporučuje odbornou poradenskou pomoc, mám za to, že ji pokládá za účinný nástroj řešení problematické situace. Měl by být tedy připraven přistoupit i k jejímu nařízení v případě, že této možnosti rodiče nevyužijí dobrovolně. Je mi známo, že právě stěžovatel s odbornou poradenskou pomocí nesouhlasil a rovněž namítal, že ve společné terapii nevidí smysl. Pro ozřejmění proto uvádím, že je věcí terapeuta, jakou formu zvolí, nemusí se totiž vždy jednat o společnou terapii, může být i individuální.

Stejně tak další krajským úřadem doporučená opatření – tedy aby OSPOD nově vyhodnotil situaci Aleše, zohlednil ji v individuálním plánu ochrany dítěte a nadále ji pravidelně sledoval a vyhodnocoval – byla vzhledem k okolnostem daného případu zcela namístě.

Srov. též Evropskou úmluvu o výkonu práv dětí, přijatou dne 25. ledna 1996 ve Štrasburku, vyhlášenou pod č. 54/2001 Sb. m. s., která v článku 13 vybízí k předcházení soudním řízením týkajícím se dětí a jednoznačně v případech, kde je to namístě, preferuje uzavírání mimosoudních dohod. Typickým případem, kdy vhodnější než soudní řízení bude alternativní způsob řešení podstaty sporu, může být právě sporná otázka rodičů, v jakém rozsahu naplňovat právo dítěte na pravidelný osobní rodičovský kontakt: „*S cílem předcházet sporům, řešit spory nebo předcházet soudním řízením týkajícím se dětí, smluvní strany budou podporovat zprostředkování a další způsoby řešení sporů a jejich využití za účelem dosažení dohody, v případech, kde je to namístě a které smluvní strany vymezí.*“

Dále též Úmluva o styku s dětmi, sjednaná 15. května 2003 ve Štrasburku, vyhlášená pod č. 91/2005 Sb. m. s., která v článku 8, bodu 1 k dohodám o styku s dětmi stanoví: „*Smluvní státy jsou povinny vhodnými prostředky povzbuzovat rodiče a další osoby mající rodinná pouta s dítětem k tomu, aby při uzavírání či pozměňování dohod upravujících styk s dítětem dodržovali zásady stanovené v člancích 4 až 7. Upřednostňují se odhody v písemné podobě.*“ V článku 7 písm. b) pak uvádí, že: „*Při řešení sporů ohledně styku soudní orgány přijmou veškerá vhodná opatření k tomu, aby rodiče a další osoby mající rodinná pouta s dítětem byli motivováni k uzavření smírné dohody upravující styk s dítětem, a zvláště pak aby se k tomuto použila rodinná mediace a další způsoby řešení sporů.*“

⁶ Viz ustanovení § 12 odst. 1 a dále i § 13 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Shrnuji, byť OSPOD neupírám jeho čtené aktivity, jimiž se snažil přispět ke zlepšení předávání informací o synovi, že je třeba, aby OSPOD využíval veškeré nástroje, které mu zákon svěřuje.

Pokládám však zároveň za nezbytné uvést, že OSPOD není všemocný a nelze jej činit odpovědným za výsledek⁷, neboť jsou to především rodiče, kteří mají rodičovskou odpovědnost a měli by společně jednat v nejlepším zájmu dítěte. Pokud tomu tak není, státní instituce mají za úkol vyvinout maximální úsilí k tomu, aby rodiče kooperovali, a využít k tomu účelu dostupné právní nástroje. Státní orgány ale nikdy nemohou zcela nahradit a zhojit nedostatky v rodičovské kooperaci.

C.2 OSPOD v pozici kolizního opatrovníka

Po seznámení s postupem OSPOD v pozici kolizního opatrovníka jsem dospěla k závěru, že ji vykonával v souladu se svými povinnostmi.

OSPOD dospěl k názoru, že je třeba podpořit zájem otce na řádném informování o synovi ze strany matky, která má syna v péči. OSPOD proto předložil v rámci výkonu své funkce při jednání Okresního soudu Praha-západ dne 16. 12. 2014 návrh, aby matce byla uložena povinnost poskytovat otci informace o zdravotním stavu syna, a to v písemné formě, jednou za dva měsíce. K návrhu otce na výkon rozhodnutí se nepřipojil.

V řízení týkajícím se nezletilého je dítě zastoupeno kolizním opatrovníkem⁸, kterým soud zpravidla ustanoví OSPOD⁹. Opatrovník je při výkonu kolizního opatrovnictví povinen soud informovat nejen o podstatných skutečnostech, jež by mohly mít vliv na rozhodnutí soudu o poměrech dítěte, ale měl by rovněž formulovat své návrhy. Úkolem OSPOD je v pozici kolizního opatrovníka poskytnout ochranu právům a nejlepším zájmům nezletilého dítěte, resp. pomoci soudu definovat a chránit nejlepší zájem dítěte¹⁰, které samo náležitě svá práva a oprávněné zájmy chránit nemůže. Při výkonu opatrovnické funkce dochází často k tomu, že stanovisko opatrovníka je odlišné od procesního zájmu jednoho z rodičů. Rozdílné stanovisko kolizního opatrovníka však samo o sobě nelze považovat za nesprávný úřední postup; takový postup potvrdil i Nejvyšší soud¹¹.

⁷ Konstatoval to mimo jiné Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí ve věci Pedovič proti České republice ze dne 18. července 2006, č. 27145/03. Z něj vyplývá, že povinnost státních orgánů přijmout opatření umožňující realizaci rodinného života není absolutní, nespočívá v povinnosti dosáhnout určitého výsledku, ale v povinnosti vyčerpat všechna opatření, která od něj bylo možné v daném případě rozumně očekávat.

⁸ ustanovení § 469 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

⁹ dle ustanovení § 17 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí

¹⁰ náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1996/12, ze dne 24. 7. 2013 (N 127/70 SbNU 177)

¹¹ K tomu se vyjádřil i Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1503/2003, www.nssoud.cz, v němž konstatoval, že: „Zákon nestanoví – stejně jako je tomu u zástupců účastníků řízení na základě zákona nebo plné moci – jako předpoklad pro výkon funkce, aby opatrovník účastníka řízení byl nepodjatý vůči ostatním účastníkům. Takový požadavek by ostatně byl absurdní, neboť je zřejmé, že opatrovník při zastupování účastníka se za řízení může dostat a zpravidla také dostává do střetu s jinými účastníky řízení, jejichž zájmy a postoje za řízení jsou odlišné od zájmů jím zastupovaného účastníka řízení. Jestliže opatrovník účastníka řízení vystupuje za řízení ‚podjatě‘ vůči ostatním účastníkům řízení, nelze z tohoto úspěšně dovozovat, že by účastníka řízení nezastupoval řádně.“

C.3 Prošetření stížnosti Krajským úřadem Středočeského kraje

Po seznámení s postupem OSPOD ve věci a obsahem vyřízení stížnosti ze strany krajského úřadu jsem dospěla k závěru, že **věcně se krajský úřad stížnosti zabýval důsledně.**¹² Byla rovněž vyřízena včas.¹³

Shledávám však **formální pochybení v tom směru, že stížnost vyhodnotil jako nedůvodnou, když zároveň dospěl k závěru, že je třeba ve věci přijmout opatření k nápravě,** jež jsem i já shledala být namístě. Věcně tedy krajský úřad záležitost posoudil správně, ale dle mého názoru ji měl vyhodnotit jako důvodnou. Na rozdíl od krajského úřadu jsme toho názoru, že opatření k nápravě, která po OSPOD požadoval, velice úzce souvisela právě s obsahem stížnosti. OSPOD i krajský úřad dospěly k závěru, že příčinou namítaného nedostatečného předávání informací o dítěti mezi rodiči je problematická komunikace. OSPOD tedy správně reagoval, když rodičům opakovaně doporučoval řešit příčinu namítaného nedostatečného předávání informací o synovi prostřednictvím odborné poradenské pomoci. Jestliže byl OSPOD skutečně přesvědčen, že se jedná o podstatu problému, za situace, kdy oba rodiče nebyli ochotni využít odborné poradenské pomoci dobrovolně, měl OSPOD přistoupit k jejímu nařízení. OSPOD měl k takovému závěru dospět sám, když se opakovaná doporučení v tomto směru mýjela účinkem. Bylo tedy jeho pochybením, když takový závěr neučinil a sám k nařízení odborné poradenské pomoci již dříve nepřistoupil. Jak jsem uvedla již výše (viz bod C.1), také ostatní krajským úřadem doporučená opatření týkající se pravidelného sledování a vyhodnocování situace Aleše pokládám být zcela namístě.

Shrnuji, že krajský úřad dospěl věcně ke správnému závěru, že bylo třeba přijmout shora uvedená opatření k nápravě. Tento závěr nicméně formálně nesprávně pojal, když uvádí, že se z jeho strany jednalo o doporučení pro budoucí práci s rodinou. V odpovědi na stížnost přitom sám uvádí, že OSPOD důrazně doporučuje nastolit jím uvedená opatření k ochraně nezletilého a zároveň požaduje od OSPOD informaci o přijatých opatřeních. **Zda a s jakými výsledky došlo k přijetí jím důrazně doporučených opatření, však již neověřoval.** Musím tedy dát za pravdu stěžovateli v tom, že postup krajského úřadu vykazuje nelogičnost, když označil stížnost za nedůvodnou a současně OSPOD uložil opatření k nápravě.

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 **Městský úřad Černošice dopustil pochybení, když dosud nepřijal opatření, která mu v souvislosti s prošetřením stížnosti důrazně doporučil nadřízený správní orgán. V postupu Krajského úřadu Středočeského kraje jsem shledala pochybení spočívající v tom, že stížnost označil za nedůvodnou, přestože zjistil, že je třeba, aby OSPOD ve věci přijal řadu opatření.** Ač krajský úřad zároveň žádal OSPOD, aby jej informoval o přijatých opatřeních, jejich přijetí sám aktivně neověřoval.

¹² v souladu ustanovením § 175 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹³ dle ustanovení § 175 odst. 5 správního řádu

Zprávu o šetření zasílám Městskému úřadu Černošice a Krajskému úřadu Středočeského kraje a žádám je, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)