



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci výkonu sociálně-právní ochrany nezletilých Miloše, Aloise a Evy B.

A. Závěry šetření

Ve zprávě o šetření ze dne 20. prosince 2017 jsem konstatovala tato pochybení Městského úřadu Kyjov (dále také „OSPOD“):

- (1) Při výkonu kolizního opatrovnictví nedostatečně informoval soud o situaci v rodině nebo tak činil okrajově.
- (2) Doporučoval a zvažoval nařízení rodinné terapie bez zohlednění skutečnosti, že se otec dopustil na matce vydírání a znásilnění.
- (3) Nezařadil do spisové dokumentace dětí záznam o průběhu a výsledku jednání s Krajským úřadem Jihomoravského kraje ve věci dalšího směřování sociálně-právní ochrany dětí B.

B. Vyjádření úřadu / úřadů

Ke zprávě se vyjádřil starosta města Kyjov Mgr. František Lukl, MPA, dne 12. ledna 2018.

K bodu 1) Starosta města uvedl, že OSPOD informoval soud dostatečně o násilí a neshodách v rodině ve zprávách ze dnů 12. října 2015 a 19. února 2016. Pokud nebyly uváděny přesnější informace, bylo to z důvodu zásady presumpce neviny do doby, než bylo vydáno pravomocné rozhodnutí v trestním řízení. Starosta města dále uvedl, že OSPOD nebyl účastníkem trestního řízení vedeného proti otci pro přečin vydírání a znásilnění, a neměl tak k dispozici rozsudek soudu v této věci. Skutečnost, že byl otec uznán vinným, zjistil OSPOD prostřednictvím e-mailu, na který matka zaslala rozhodnutí okresního soudu a usnesení krajského soudu o zamítnutí odvolání proti tomuto rozhodnutí. Totéž doložila matka také opatrovnickému oddělení Okresního soudu v Hodoníně již dne 27. září 2016, a to včetně přehledu násilných deliktů vůči její osobě ze strany otce. Vzhledem k této skutečnosti byl dle starosty města soud o výsledku trestního řízení a situaci v rodině informován matkou, a nepovažovali tak za nezbytné informovat soud duplicitně i z jejich strany.

Starosta města také uvedl, že Okresní soud v Hodoníně si v průběhu řízení o úpravě poměrů nezletilého vždy žádá od příslušného obecního úřadu zprávu o pověsti rodičů, z níž zjišťuje, zda rodiče byli řešeni v přestupkovém řízení. Pokud je soudu známo, že některý z rodičů je trestně stíhán, soud si v rámci dokazování může vyžádat i příslušný trestní spis, z něhož zjišťuje podrobnosti a výsledek trestního řízení. Soud měl dle starosty města potřebné informace a po vypracování znaleckého posudku a výsledku účastníků na jednání vydal dne 4. října 2017 rozsudek o úpravě poměrů nezletilých dětí, kterým svěřil děti do péče matky, otci stanovil výživné a styk. Rozhodnutí však není pravomocné, oba rodiče se proti němu odvolali.



K bodu 2) Starosta města sdělil, že doporučování a nařízení odborné poradenské pomoci bylo v zájmu dětí, neboť rodiče se nebyli schopni tolerovat, respektovat a najít kompromisní řešení, což se podepisovalo na situaci v rodině a mělo negativní vliv na děti. Dále uvedl, že psychoterapeut doporučil ve svém vyjádření ze dne 2. prosince 2015 mimo jiné rodičům individuální i párové poradenství a terapii s konkrétními cíli pro dosažení optimálních dohod v zájmu dětí, vytvoření dohod mezi rodiči a zlepšení komunikace rodičů. Jelikož rodiče neabsolvovali odbornou poradenskou pomoc ani na doporučení OSPOD, uložil jim OSPOD dne 24. března 2016 povinnost účastnit se prvního setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu tří hodin. Matka se proti rozhodnutí odvolala s odůvodněním, že je pro ni finančně náročné setkání s mediátorem, který sídlí v Brně, a zároveň to považovala za ztrátu času. Rozhodnutí OSPOD potvrdil dne 18. května 2016 i Krajský úřad Jihomoravského kraje. Starosta města znovu připomněl, že v době uložení povinnosti rodičům zúčastnit se setkání s mediátorem nebylo pravomocně rozhodnuto ani v přestupkovém, ani trestním řízení a OSPOD považoval za nutné ctít presumpci nevin.

K bodu 3) Starosta města sdělil, že nesouhlasí s tím, že do spisové dokumentace nezařadil OSPOD záznam o průběhu jednání ve věci s Krajským úřadem Jihomoravského kraje. Tento záznam je dle něj zařazen ve spisu pod č. 790. Dne 23. srpna 2016 proběhla konzultace případu na Krajském úřadě Jihomoravského kraje, tato konzultace byla však neformálním setkáním za účelem zhodnocení postupu OSPOD v mimořádně složitém případě. Vzhledem k tomu, že v postupu OSPOD nebyly shledány nedostatky a nebyly učiněny konkrétní závěry, nemohly být uvedeny v záznamu z jednání.

C. Závěrečné hodnocení

K bodu 1) Nadále trvám na svém závěru. Dítě je považováno za nepřímou oběť domácího násilí, k němuž dochází mezi rodiči, a to i v případě, že jednotlivým útokům pachatele vůči přímé oběti není přítomno.¹ Násilí v domácnosti, kde žijí děti, je zásadním faktorem ovlivňujícím jejich zdraví a řádný vývoj, OSPOD má proto povinnost o této skutečnosti soud prostřednictvím svých zpráv informovat. Ačkoliv byl otec pravomocně uznán vinným až v červenci 2016, mám za to, že OSPOD měl upozorňovat soud na možnou přítomnost násilí v rodině již od okamžiku, kdy se o násilí v rodině dozvěděl. Vzhledem k závažnosti obvinění a vážnosti situace v rodině nepovažuji zmínky ve dvou zprávách pro soud za dostačující. Navíc OSPOD nezohlednil násilí ve svých zprávách pro soud ani poté, co byl otec uznán vinným z přestupku proti občanskému soužití, a ani poté, co byl otec uznán vinným z trestného činu vydírání a znásilnění stěžovatelky.

K bodu 2) Trvám na svém závěru. Ačkoliv otec nebyl v době doporučení vyhledání odborné poradenské pomoci a později uložení povinnosti účastnit se prvního setkání s mediátorem pravomocně uznán vinným za trestný čin vydírání a znásilnění stěžovatelky, je zřejmé, že vztah mezi rodiči nebyl na takové úrovni, aby byli schopni účastnit se rodinné terapie. Sama stěžovatelka zrušila v březnu 2016 rodinnou terapii, neboť si dle svých slov „nedokáže představit, jak sedí s otcem v jedné místnosti, neboť je hrubý, panovačný a pokusil se ji

1 Jak definovala rovněž Světová zdravotnická organizace již v roce 2003.



znásilnit“. Mám proto za to, že zpočátku bylo vhodné rodiče připravovat a motivovat k dohodě každého zvlášť prostřednictvím individuální terapie.

K bodu 3) Vítám skutečnost, že sociální pracovníci budou poučeni, aby uváděli do záznamu i to, že nebyly při jednání shledány připomínky k jejich postupu a nebyla přijata konkrétní opatření.

Dále však k tomu uvádím, že **jakékoli úřední jednání týkající se konkrétní věci, zde mezi nadřízeným správním orgánem a OSPOD, nemůže být neformálním jednáním**, jak uvádí ve svém vyjádření Městský úřad Kyjov. **S ohledem na požadavky na vedení správních spisů proto nadále trvám na tom, aby byly pořizovány záznamy o obsahu takových jednání.** Níže k tomu dodávám podrobnější argumentaci k vedení správních spisů a použití správního řádu² v situacích, kdy se nejedná o typický správní spis.

Přiměřené užití § 17 správního řádu na vedení spisu o dítěti

V situaci, kdy se nejedná o typický správní spis (za účelem vedení správního řízení), je třeba zkoumat, zda právní úprava počítá alespoň s přiměřeným použitím úpravy správního spisu dle ustanovení § 17 správního řádu, který říká, že spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí upravuje v ustanovení § 55 odst. 5 tzv. spisovou dokumentaci vedenou o dítěti, jež se netýká správního řízení (spis zcela mimo správní řízení). Jde o správní spis „ochrany mládeže“, spisová značka Om, který však nemá povahu typického správního spisu, ale svazku, resp. řady spojených spisů.³

Zákonným podkladem pro samotnou existenci, vedení spisů Om je právě ustanovení § 55 zákona, případně **povinnost spojit všechny dokumenty týkající se téže věci ve spis** **zakotvená v ustanovení § 65 odst. 1 zákona o archivnictví.**⁴ Níže pak představuji argumenty svědčící závěru, že pro vedení spisu o dítěti je nutné použít ustanovení § 17 a následně § 38 správního řádu.⁵

Je třeba vycházet ze širokého dopadu ustanovení § 154 správního řádu, neboť i vedení spisu Om představuje administrativní zajištění výkonu působnosti v oblasti veřejné správy.⁶ Dle komentářové literatury se spisy vedou za podmínek stanovených právními předpisy

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

3 HOVORKA, Daniel a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN: 978-80-7478-727-0. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. (c) 2000–2015 Wolters Kluwer ČR, a. s.; komentář k ustanovení § 55; [cit. 2017-10-14].

4 Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů.

5 Viz závěr prof. Průchy in PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 520 s., ISBN 978-80-7502-202-8, s. 139.

6 Systematickým zařazením činnosti orgánu sociálně-právní ochrany dětí do části čtvrté správního řádu jsem se zabývala ve svém závěrečném stanovisku dne 8. prosince 2016, sp. zn. 4632/2015/VOP/MJ; dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4594>; [cit. 2017-10-23].



v oblasti archivnictví a spisové služby i při postupech správních orgánů podle části čtvrté správního řádu. I zde je vhodné a potřebné přiměřeně užít ustanovení § 17 správního řádu.⁷

Další oporu lze hledat v požadavku na formální podobu a náležitosti jiných úkonů. Zde lze přiměřeně užít především ustanovení § 68 a 69 správního řádu, neboť i působení a výstupy správních orgánů dle části čtvrté by měly obsahovat vlastní konstatování správního orgánu i odůvodnění, aby bylo zřejmé, na základě čeho a proč dotčený orgán takto usoudil.⁸ Nejen z důvodu řádného odůvodnění úkonu, ale především **za účelem naplnění imperativu vyloučení libovůle správních orgánů při výkonu veřejné správy je nutné, aby jednání a výstupy měly jasnou oporu ve spisu.** Nejvyšší správní soud pak ustanovení § 17 považuje za „pouhé“ rozvedení zásady spisového pořádku, resp. zásady řádného vedení spisu, jejíž význam byl znám již v dobách římského impéria.^{9,10} Jako zásada, tedy základní obecný princip, je jistě obsah ustanovení § 17 přiměřeně aplikovatelný i na spisy Om.

Směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí¹¹ (dále také „MPSV“) upravuje podpůrnou aplikaci správního řádu v ustanovení čl. 6 odst. 4: „[p]rotokoly o jednání s dětmi, rodiči, jinými osobami odpovědnými za výchovu dítěte a dalšími osobami, včetně protokolů o případové konferenci, musí obsahovat náležitosti podle § 18 odst. 2 správního řádu.“¹² Jedná se sice o náležitosti protokolu, nicméně právě protokoly představují významný důkazní prostředek v rámci správních spisů. **Počítá-li výklad MPSV jako gestora zákona o sociálně-právní ochraně dětí s podpůrným užitím správního řádu o obsahu správního spisu a jeho zákonných náležitostech i pro obsah spisu Om, lze dovodit i podpůrné užití ustanovení § 17 o správním spisu.**

Část čtvrtá správního řádu upravuje obecná pravidla provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů, jež jsou projevem výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu).¹³ **Vedení spisu Om je jednoznačně administrativním zajištěním jiných úkonů správního orgánu v oblasti veřejné správy, a proto je (v souladu s ustanovením § 154 část za středníkem správního řádu) nutné přiměřeně aplikovat i ustanovení § 17**

7 VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1218 a 1219.

8 Srov. POTĚŠIL, Lukáš a kol. Správní řád. Komentář. 1. vydání. In: Beck – online [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2014 [cit. 2015-11-24], 816 s., ISBN 978-80-7400-598-5; a tam uváděné rozsudky správních soudů.

9 Římská právní zásada „*quod non est in actis, non est in mundo*“ („co není ve spisech, není na světě“).

10 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2013, čj. 6 As 81/2013-656; bod 25; dostupný z <http://www.nssoud.cz>.

11 Směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 19. září 2013, č. 2013/26780-21, o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. (c) 2000–2015 Wolters Kluwer ČR, a. s.; [cit. 2017-10-24].

12 I pro pořízení obrazového či zvukového záznamu pro účely výkonu sociálně-právní ochrany dětí, mimo správní řízení, by se taktéž podpůrně užilo ustanovení § 18 odst. 1 správního řádu.

13 VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1218 a 1219.



správního řádu. Lze uzavřít, že právní úprava, minimálně implicitně, počítá s přiměřeným užitím § 17 správního řádu.

S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě ve dvou bodech a přijetí nedostatečného opatření ve třetím bodě vydávám závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

D. Opatření k nápravě

Městskému úřadu Kyjov navrhuji, aby:

- (1) pracovníce a pracovníci OSPOD v budoucnu náležitě informovali soud o násilí v rodině,
- (2) pracovníce a pracovníci OSPOD v budoucnu při doporučování či ukládání povinnosti vyhledat odbornou poradenskou pomoc zohlednili násilí v rodině a volili v takových situacích nejprve formu individuální terapie,
- (3) poučil pracovníce a pracovníky OSPOD o povinnosti zaznamenávat obsah jednání v konkrétní věci s nadřízeným správním orgánem.

Závěrečné stanovisko zasílám starostovi města Kyjov Mgr. Františku Luklovi, MPA, a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Městský úřad Kyjov nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Městského úřadu Kyjov.

Brno 20. srpna 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv