



Vaše značka MPSV-2018/23600-231/1
Sp. zn. 164/2017/VOP/BJ
Č. j. KVOP-42106/2018
Datum 8. října 2018

Vážená paní
Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc.
ministryně
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Na Poříčním právu 376/1
128 01 Praha 2

Vážená paní ministryně,

navazuji na svou korespondenci s Vašimi předchůdkyněmi ve věci šetření, které jsem zahájila z vlastní iniciativy. Šetření se týkalo dlouhodobých pobytů dětí v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále také „ZDVOP“). Dovoluji si Vás informovat, že jsem se je **rozhodla uzavřít** ve smyslu § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

K zahájení šetření jsem přistoupila v návaznosti na provedené systematické návštěvy¹ ZDVOP v roce 2016. V souvislosti s těmito návštěvami jsem se seznámila s dokumentací dětí umístěných v navštívených zařízeních. Setkala jsem se přitom s dětmi, které v navštívených ZDVOP, tedy zařízeních krizového a dočasného charakteru, pobývaly více než jeden rok, případně na krátkodobých opakovaných pobytech. Nabyla jsem tak pochybnost o dostatečnosti sociální práce s jejich rodinami, případně důvodnosti a účelnosti pobytu dětí v tomto typu zařízení. Oslovila jsem proto dotčené krajské úřady² s podnětem k provedení kontroly výkonu přenesené působnosti vybraných městských úřadů v jejich kraji na úseku sociálně-právní ochrany dětí se zaměřením na výkon sociálně-právní ochrany vytipovaných 28 dětí. V návaznosti na provedené kontroly a jejich zjištění jsem ve zprávě o šetření³ definovala čtyři doporučení a dvě otázky, jejichž zodpovězení jsem požadovala po Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“).

Doporučení

MPSV se vyjádřilo, že se všemi doporučeními formulovanými ve zprávě o šetření s drobnými výhradami souhlasí.

- (1) **Procesní aktivita orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále také „OSPOD“) jako kolizního opatrovníka při zastupování dítěte v soudním řízení**

Vystupuje-li OSPOD jako kolizní opatrovník dítěte v řízení před soudem, s jehož závěry nesouhlasí, musí využít svého práva se proti soudnímu rozhodnutí odvolat. Pokud tak neučiní, nesmí se jednat o projev opomenutí či pasivity kolizního opatrovníka, nýbrž o vyhodnocení situace, které má oporu ve vedené spisové dokumentaci.

1 Viz § 1 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Krajský úřad Plzeňského, Karlovarského, Ústeckého, Jihomoravského, Zlínského kraje a Kraje Vysočina.

3 Viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 31. ledna 2018, sp. zn. 164/2017/VOP/BJ.

OSPOD nesmí zůstat pasivní, je-li soud v rámci řízení o nařízení ústavní výchovy dítěte nečinný, a dítě v důsledku takového jednání setrvává v ZDVOP na základě mechanicky prodlužovaných předběžných opatření či cyklení jiných právních titulů. OSPOD by měl využít svého práva podat stížnost na průtahy v soudním řízení či podat návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

MPSV se ztotožňuje s mým názorem, že OSPOD často nevyužívá svých procesních oprávnění. Za systémové řešení pak MPSV vnímá oddělení výkonu veřejného opatrovnickví a veřejného poručnickví od role OSPOD jako veřejnoprávní ochrany. Za tím účelem již MPSV zahájilo debatu s Ministerstvem spravedlnosti. Jsem ráda, že ministerstva k debatě přizvala také zástupce Kanceláře veřejného ochránce práv.

(2) Ukončení pobytu dítěte v ZDVOP v případě jeho dlouhodobého pobytu mimo zařízení u osoby, která je ochotná a schopná je převzít do péče

Povinností OSPOD je podat soudu návrh na zrušení rozhodnutí o svěřeni dítěte do ZDVOP v případě, že pominuly důvody k pobytu dítěte v zařízení. Důvodem pro podání takového návrhu je i situace, kdy dítě opakovaně pobývá mimo zařízení u příbuzné osoby či osoby blízké, která je ochotna převzít je do dlouhodobé péče. Povinnost podat soudu podnět k zahájení řízení má ze zákona také ZDVOP.

MPSV uvedlo, že s daným názorem souhlasí. Doplnilo však, že pouze v případech, kdy jde o svěřeni dítěte do péče některému z jeho příbuzných nebo osob blízkých jemu nebo jeho rodině. MPSV mě totiž upozornilo, že v ostatních případech by považovalo situaci za obcházení zákonné úpravy procesu zprostředkování náhradní rodinné péče. S tím souhlasím, byť s výhradou týkající se osob blízkých rodině dítěte, a proto jsem doporučení v tomto smyslu doplnila (viz výše).

MPSV také podotklo, že návrh na svěřeni dítěte do péče si musí podat sama osoba, která o svěřeni dítěte do péče žádá. S tím také souhlasím. Nepovažuji však za nezbytné to v doporučení zdůrazňovat.

(3) Povinnost OSPOD vyhodnocovat, zda není vhodné dítěti zprostředkovat některou z forem náhradní rodinné péče

Je povinností OSPOD pravidelně vyhodnocovat, zda dítě umístěné v ZDVOP není vhodné pro zprostředkování pěstounské péče či osvojení, nebylo-li již do evidence dětí vhodných pro zprostředkování těchto typů péče zařazeno.

MPSV v této souvislosti doplnilo, že „*nezbytnou podmínkou pro zařazení dítěte do evidence za účelem zprostředkování některé formy náhradní rodinné péče, typicky pěstounské péče, není soudní rozhodnutí, jímž bylo dítě odděleno od svých rodičů a umístěno do náhradní péče zařízení*“.

Dané samozřejmě nerozporuji, avšak domnívám se, že pro účel mého doporučení se tím nic nemění.

Otázky a odpovědi

(1) Přemístění dítěte, jehož přáním je setrvat v ZDVOP

Jak MPSV nahlíží na situace, kdy dítě během pohovorů s pracovníkem OSPOD odmítá přemístění do jiného zařízení, případně takové přemístění nedoporučuje psycholog spolupracující s dítětem (např. z důvodu špatné adaptability dítěte)? Jak by měl OSPOD podle MPSV v takových případech postupovat (při výkonu kolizního opatrovnictví dítěte či při posuzování důvodnosti pobytu pro účely přiznání příspěvku na státní podporu zřizovateli ZDVOP)?

MPSV k danému dotazu uvedlo, že nezpochybňuje, že přemístění dítěte (zvláště po jeho dlouhodobém pobytu v ZDVOP) může být náročné a stresující. Přesto však považuje za obcházení, či dokonce porušování zákona situaci, kdy dochází k cyklení právních titulů, na jejichž základě dítě v ZDVOP pobývá, pouze z důvodu, že si dané dítě nepřeje přemístit do jiného zařízení či že si v zařízení zvyklo. MPSV upozornilo také na související dopady do právní sféry dítěte (chybějící nárok na kapesné či tzv. odchodné, nemožnost pobývat v ZDVOP po dosažení zletilosti⁴). Zdůraznilo, že je nezbytné, aby všichni zainteresovaní odborníci jednali profesionálně, neposilovali v dítěti falešné naděje a naplánovali mechanismy pro zajištění kontinuity péče, včetně mechanismů pro udržení vztahové kontinuity.

MPSV také zdůraznilo, že vystupuje-li OSPOD jako kolizní opatrovník dítěte v soudním řízení, měl by přání dítěte soudu sdělit, a „*současně je však oprávněn i povinen doplnit tento názor svým vlastním komentářem poukazujícím na krizovou povahu ZDVOP a na to, že právní úprava neumožňuje názoru dítěte vyhovět*“. V neposlední řadě je MPSV toho názoru, že si OSPOD jako kolizní opatrovník má s dítětem „*o nastalé situaci promluvit, dítěti nastínit reálné možnosti řešení jeho situace a poskytnout mu též další nezbytné informace*“.

S výše uvedeným názorem MPSV se plně shodují a zprostředkují jej také dotčeným krajským úřadům.

MPSV také zmínilo, že v případech, „*kdy dítě bylo umístěno do ZDVOP na základě žádosti zákonného zástupce, avšak následně se ukáže, že tomuto dítěti bude zřejmě nutné zajistit dlouhodobou náhradní péči a v dané věci je zahájeno příslušné řízení před soudem, zastává názor, že nové zařízení by dítěti nemělo být určováno předběžným opatřením*“, a „*považuje za správné, aby dítě setrvalo do nabytí vykonatelnosti rozhodnutí ve věci samé v ZDVOP*“.

S tím nemohu zcela souhlasit. Mám za to, že v takovém případě by de facto muselo dojít k cyklení právních titulů, což považuji, ve shodě s MPSV, za obcházení zákona. Dítě by v zařízení muselo setrvat na základě jiného právního titulu (zřejmě žádosti OSPOD se souhlasem zákonného zástupce, případně by stejně musel rozhodnout soud). Rovněž

⁴ Rozdíl oproti dětem umístěným ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy – viz § 1 odst. 6, § 31, 32 a 33 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

však nepovažuji za šťastné, aby takové dítě bylo přemístěno do zařízení dlouhodobějšího charakteru předběžným opatřením.

Domnívám se, že problém tkví v aktuálně časté praxi soudů, které nejsou schopny (někdy z objektivních důvodů) v řízeních týkajících se úpravy péče o dítě (případně nařízení ústavní výchovy či jeho svěřením do pěstounské péče) pravomocně rychle rozhodnout. V této věci tak apeluji na OSPOD jako kolizní opatrovníky, aby v zájmu dítěte využívaly všech svých procesních oprávnění, která by vedla k co nejrychlejšímu rozhodnutí soudu ve věci.

(2) Aktivita krajského úřadu v případě, že pobyt dítěte v ZDVOP není důvodný

Pokud krajský úřad dospěje při rozhodování o přiznání nároku na státní příspěvek pro zřizovatele ZDVOP k závěru, že pobyt dítěte v ZDVOP není důvodný (a že OSPOD neměl o důvodnosti pobytu vydat potvrzení), jsou dány důvody pro nepřiznání tohoto příspěvku. Na to musí krajský úřad upozornit ZDVOP i OSPOD. Vede MPSV krajské úřady také k tomu, aby v případě dítěte svěřeného do ZDVOP rozhodnutím soudu adresovaly také podnět ve věci rozhodujícímu soudu (s tím že důvodnost pobytu dítěte v ZDVOP pominula a že je nezbytné ve věci nově rozhodnout a přijmout jiná opatření na ochranu dítěte)?

MPSV k dané otázce uvedlo, že krajské úřady nevede k přímému adresování podnětů soudu. Zároveň však v těchto případech neakceptuje pasivní přístup krajských úřadů – „snaží se zdůrazňovat, že je povinností krajského úřadu vstoupit s příslušným OSPOD a případně též ZDVOP do vzájemné komunikace o případu dítěte, zjistí-li při rozhodování o nároku zřizovatele ZDVOP na státní příspěvek, že dítě v ZDVOP pobývá dlouhodobě, aniž jeho situace byla řešena dostatečně účinným způsobem“. MPSV nepovažuje za vhodné, aby krajské úřady přebíraly roli koordinátora případu dítěte (k čemuž by podle MPSV mohlo dojít pouze v případě přenesení příslušnosti OSPOD⁵ či jako opatření proti nečinnosti OSPOD⁶).

MPSV nadto uvedlo, že „dlouhodobě zdůrazňuje, že k podávání podnětů vůči soudu nejsou oprávněny ani obecní úřady obcí s rozšířenou působností“, natož krajské úřady. MPSV svůj názor odůvodňuje jednak svými zjištěními, že OSPOD (myšleno obecní úřady obcí s rozšířenou působností) využívají podnětů namísto svých návrhových oprávnění podle § 14 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí,⁷ čímž se OSPOD snaží svoji odpovědnost přenášet na soud. Zároveň MPSV zdůrazňuje také zásadu zákonnosti a z ní vyplývající pravidlo, že orgány veřejné moci mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně dovoluje. V neposlední řadě pak MPSV odkazuje na § 14 odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí,⁸ kterými by v případě přípuštění myšlenky, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností mohou podávat podněty, podle MPSV popíral smysl.

5 V souladu s § 131 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

6 V souladu s § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu.

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

8 Dané ustanovení zmocňuje k podávání podnětů pouze obecní úřady, které jsou současně povinny neprodleně uvědomit obecní úřad obce s rozšířenou působností (a nedisponují žádnými návrhovými oprávněními).

Za předpokladu, že krajské úřady budou aktivní v rámci své metodické, dozorové a kontrolní činnosti a budou OSPOD vést, aby konaly veškeré kroky, které by zabránily bezdůvodnému dlouhodobému pobytu dítěte v ZDVOP, považuji za dostatečné, že o nedůvodnosti dalšího pobytu dítěte v ZDVOP bude soud informovat OSPOD.

Jak jsem ale již MPSV informovala,⁹ nesouhlasím s názorem, že OSPOD nemůže soudu adresovat podněty. Dané se samozřejmě nevztahuje na situace, kdy OSPOD svědčí aktivní legitimace k podání návrhu. V takovém případě je povinen využít svého návrhového oprávnění. Věřím, že tato právní otázka tak bude ještě předmětem naší další debaty.

Závěr

Vážená paní ministryně, děkuji Vám za součinnost a věřím, že výše uvedené sporné body budou předmětem odborné diskuze pověřených pracovníků Ministerstva práce a sociálních věcí a Kanceláře veřejného ochránce práv.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

⁹ V rámci zaslaných připomínek k metodické informaci k některým otázkám vztahujícím se k umístování dětí do ZDVOP a pobytu dětí v těchto zařízeních, včetně nároku zřizovatele na státní příspěvek za pobyt a péči poskytovanou dětem v těchto zařízeních, čj. MPSV-2018/52877-231.