

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy a doporučení ve věci vyhledávání obecných pěstounů a osvojitelů pro děti v pěstounské péči na přechodnou dobu

A. Důvody a účel šetření

Z vlastní iniciativy jsem zahájila šetření zaměřené na postup krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (dále také „OÚ ORP“) při vyhledávání obecných pěstounů a osvojitelů pro děti, které jsou v pěstounské péči na přechodnou dobu, a nepředpokládá se jejich návrat zpět do rodiny.

V rámci své činnosti¹ jsem se totiž setkala s nejednotným a velmi rozdílným přístupem jednotlivých krajských úřadů k vyhledávání obecných pěstounů a osvojitelů. Tehdejší veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., například vyhodnotila za pochybení postup krajského úřadu, který, aniž se opakovaně dotazoval jiných krajských úřadů na volné kapacity pěstounů, nechal přejít děti batolecího věku z pěstounské péče na přechodnou dobu do ústavní výchovy. Argumentoval tím, že mu zákon² neukládá, kolikrát je povinen oslovit ostatní úřady. Tento případ byl pro mě mimo jiné podnětem k zahájení šetření, a to formou výzkumu,³ který by přinesl komplexnější poznatky a informace o skutečné praxi jednotlivých správních úřadů.

Cílem mého šetření je poskytnout veřejné správě zpětnou vazbu a doporučení (včetně mého právního hodnocení) v oblasti zprostředkování pěstounské péče a osvojení. O výsledcích informuji jednotlivé úřady a Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“), které je metodicky vede v oblasti zprostředkování pěstounské péče a osvojení, a je tedy odpovědné za případné usměrnění roztržštěné správní praxe.

První část výzkumu vyhodnocuji v předložené zprávě o šetření, jejíž součástí jsou i má doporučení (dále také „zpráva obsahující doporučení“). Zpráva obsahující doporučení vychází z dotazníkového šetření, které probíhalo od května do srpna 2020. Na ni bude navazovat další část, v níž vyhodnotím závěry z místních šetření provedených na jednotlivých krajských úřadech. Při nich pověřeni pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv provádí analýzu spisové dokumentace dětí svěřených do pěstounské péče na přechodnou dobu, u kterých proběhl nebo probíhá proces vyhledávání obecného pěstouna či osvojitele.

B. Shrnutí

Výzkum potvrdil, že praxe správních orgánů při vyhledávání pěstounské péče a osvojení dětem v pěstounské péči na přechodnou dobu je skutečně velmi roztržštěná. Jelikož zákon

1 Dle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 5 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

3 Sociologická zpráva je přílohou tohoto dokumentu



průběh vyhledávání blíže nespecifikuje, neexistuje obecná shoda správních orgánů, jak by měl vypadat, a vzniká tak nežádoucí nejednotnost.

Na základě analýzy získaných dat a podrobné právní argumentaci uvedené níže jsem dospěla k následujícím doporučením⁴:

(1) Obecná doporučení

- Ve vlastní evidenci by měl hledat krajský úřad vhodné žadatele bezodkladně (C.2.1).
- Nenalezne-li krajský úřad vhodného žadatele o pěstounskou péči nebo osvojení ve své evidenci, je povinen, a to i opakovaně oslovovat ostatní krajské úřady (C.2.1).
- K dosažení nejlepšího výsledku je třeba, aby spolu OÚ ORP a krajské úřady aktivně spolupracovaly a vzájemně si průběžně předávaly aktuální informace (C.2.2).

(2) Celostátní databáze

- Doporučuji MPSV vytvořit celostátní databázi žadatelů o pěstounskou péči a osvojení s přístupem a možností editace pro všechny krajské úřady. Do doby, než dojde k realizaci doporučení pod bodem 2, doporučuji realizovat doporučení pod body 3–4 metodickým usměrněním ze strany MPSV (C.1).

(3) Spolupráce mezi krajskými úřady

- Navrhuji stanovit časové vymezení, ve kterém krajský úřad poprvé osloví jiné krajské úřady s dotazem, zda je v jejich evidenci vhodný volný obecný pěstoun či osvojitel pro konkrétní dítě. Za vhodné pokládám první oslovení do jednoho měsíce od zjištění krajského úřadu, že v jeho evidenci volný vhodný žadatel není (C.2.1).
- Nenalezne-li krajský úřad žadatele o osvojení ve svém kraji, doporučuji, aby se s dotazem na volné vhodné žadatele bezprostředně obrátil na všechny ostatní krajské úřady (C.2.1).
- Pokud krajský úřad nemá ve své evidenci vhodné žadatele o pěstounskou péči, měl by oslovit nejprve sousední krajské úřady nebo současně všechny zbylé krajské úřady. Jestliže osloví všechny zbylé krajské úřady současně, musí důsledně dbát (krom jiného) na dodržení požadavku na co nejbližší vzdálenost bydliště vybraných žadatelů od bydliště biologické rodiny (C.2.1).
- S ohledem na zákonem stanovenou maximální délku trvání pěstounské péče na přechodnou dobu doporučuji stanovit termín pro opakování dotazu vůči jiným krajským úřadům, zda je v jejich evidenci vhodný volný obecný pěstoun či osvojitel pro konkrétní dítě. Doporučuji opakovaně oslovit jiné krajské úřady do tří měsíců od posledního neúspěšného dotazování (C.2.1).
- Je-li zahájeno řízení o umístění dítěte do ústavní výchovy, je třeba se ostatních krajských úřadů dotazovat častěji na volné vhodné žadatele pro dítě. Doporučuji lhůtu

⁴ Doporučení jsou realizována prostřednictvím projektu Posílení aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv (směrem k ustavení Národní lidskoprávní instituce v ČR), číslo projektu LP-PDP3-001. Projekt je součástí Programu lidská práva financovaného z Norských fondů 2014-2021 prostřednictvím Ministerstva financí ČR.



jednoho měsíce od zahájení řízení o nařízení ústavní výchovy a následně (nedaří-li se vyhledat žadatele) opakovat dotaz vždy minimálně jednou za měsíc (C.2.1).

(4) Spolupráce krajských úřadů s OÚ ORP dítěte

- Je nutné nastavit pravidla pro komunikaci a předávání informací mezi krajským úřadem a OÚ ORP dítěte (C.2.2).
- OÚ ORP dítěte⁵ by měly dostávat přesné a aktuální informace od krajských úřadů o průběhu zprostředkování pěstounské péče nebo osvojení, aby těmito informacím mohly přizpůsobit výkon sociálně-právní ochrany (C.2.2).
- Krajské úřady by měly vždy zvat OÚ ORP dítěte na poradní sbor (C.2.2).⁶

Výsledky šetření a z něj vyplývající doporučení podrobně rozvádím níže a člením je do kapitol podle jednotlivých oblastí, které vyplynuly ze sociologického šetření.

C. Právní východiska

Podle Úmluvy o právech dítěte,⁷ musí být nejlepší zájem dítěte hlavním kritériem ve všech rozhodnutích týkajících se dětí. Není žádoucí podávat definici tohoto pojmu, jelikož jeho náplň bude vždy specificky individuální pro konkrétní případ. I Ústavní soud České republiky judikoval,⁸ že v řízeních, jejichž účelem je upravit přímo práva či povinnosti dítěte, je nejlepší zájem dítěte prakticky vždy rozhodujícím kritériem, které musí rozhodovací orgán vzít v úvahu.

Úmluva o právech dítěte⁹ taktéž stanovuje, že příslušné úřady mohou na základě soudního rozhodnutí určit, že je oddělení dítěte od rodičů potřebné v zájmu dítěte. Péče o děti a jejich výchova je totiž právem rodičů a toto právo (stejně jako právo dítěte na rodičovskou výchovu a péči) může být omezeno jen v nezbytných případech, rozhodnutím soudu na základě zákona.¹⁰

Zájem a blaho dítěte je mimo jiné podle § 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí¹¹ předním hlediskem sociálně-právní ochrany. Sociálně-právní ochranou dětí se rozumí také zabezpečení náhradního rodinného prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychovávané ve vlastní rodině.¹² Mezi instituty, které takové náhradní prostředí

5 Místně příslušný OÚ ORP podle místa trvalého pobytu dítěte.

6 Poradním sborem jsou pro účely této zprávy myšleny různě nazývaná setkání zainteresovaných subjektů za účelem párování dítěte ke vhodnému žadateli (v praxi nazývané různě – poradní skupina, poradní panel, kolegium, ...). Poradní sbor je označení zažitě praxí i po roce 2013, kdy byla ze zákona vymazána povinnost krajských úřadů a MPSV zřizovat poradní sbory pro účely zprostředkování NRP.

7 Čl. 3 sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o přijetí Úmluvy o právech dítěte.

8 Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19;

dostupný z https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-950-19_2.

9 Čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

10 Čl. 32 odst. 4 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

11 Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

12 Ustanovení § 1 odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.



zajišťují, řadíme pěstounství a osvojení. Je nutné pamatovat na to, že oba tyto instituty jsou subsidiární k péči přirozené rodiny.¹³

Pěstounství dělíme podle vnitrostátní právní úpravy na přechodné a obecné. V rámci šetření jsem se zaměřila právě na děti, které se nacházejí v péči přechodných pěstounů a míří do péče obecných pěstounů nebo osvojitelů.

Obecné pěstounství je zvláštní forma péče o dítě v rodině. Dítě je svěřeno do péče pěstouna, který má zejména zajistit osobní péči o dítě. Je nutné zdůraznit, že jde o péči (pokud je to možné) dočasnou. To znamená, že má trvat pouze po dobu, po kterou nejsou rodiče schopni se o dítě starat, a nelze-li cíle dosáhnout mírnějším prostředkem.¹⁴

Osvojením na rozdíl od pěstounské péče vznikají mezi osvojitelem a osvojencem vztahy jako mezi rodičem a dítětem. Jedná se o statusovou změnu. Osvojitelé získávají rodičovskou odpovědnost a na rozdíl od pěstounské péče, kdy pěstoun má povinnost udržovat a rozvíjet vztahy dítěte s rodinou, při osvojení tyto vztahy s biologickou rodinou právně zanikají.

Proces, během kterého dítě přechází do některé z těchto dvou forem péče, zákon nazývá zprostředkování pěstounské péče a osvojení (dále také „zprostředkování“).¹⁵ Rozhodnout o osvojení nebo o svěřením do pěstounské péče může výhradně soud. Za samotný proces zprostředkování ale odpovídá zejména krajský úřad. Kromě krajských úřadů jsou do procesu zapojeny i OÚ ORP. Jejich činnost je významná zejména ve fázi vyhledávání vhodných dětí a žadatelů. Není ale vyloučeno, že krajské úřady využijí jejich pomoc i v průběhu jiných fází.

C.1 Jednotná celostátně dostupná databáze žadatelů o pěstounskou péči a osvojení

Jedním z témat, ke kterému se v rámci dotazníkového šetření vyjadřovaly jak krajské úřady, tak OÚ ORP, byla možnost zavedení jednotné celostátně dostupné databáze žadatelů o pěstounskou péči a osvojení. Naprostá většina respondentů (91 %) uvedla, že by takovou databázi uvítala.

Ve svém výzkumu jsem se zaměřila právě na možnost zavedení databáze žadatelů, nikoliv databáze dětí. Celostátní databázi žadatelů považuji za stěžejní a primární, pokud jde o spolupráci mezi jednotlivými subjekty, které se na zprostředkování podílí. Vycházím z toho, že v rámci procesu zprostředkování krajský úřad hledá vhodného žadatele pro konkrétní dítě, a nikoliv vhodné dítě pro konkrétního žadatele. Má-li tedy krajský úřad dítě, pro které hledá vhodného žadatele, je pro něj stěžejní zjistit informace o žadatelích jiných krajských úřadů.

V současné době existuje informační systém sociálně-právní ochrany dětí, jehož správcem je MPSV.¹⁶ Tento systém by měl obsahovat mj. i údaje týkající se žadatelů o pěstounskou péči a osvojení. Systém je nicméně přístupný pouze pro MPSV a Úřad práce České republiky, a slouží zejména pro účely dávek pěstounské péče. Jak uvádí i komentářová literatura¹⁷ obsahem systému jsou údaje nezbytné k plnění úkolů MPSV a Úřadu práce České republiky,

13 Podle čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.), čl. 32 odst. 4 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod a § 953 odst. 1 občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

14 Viz rozhodnutí ESLP ve věci Kutzner proti Německu ze dne 26. 2. 2002, č. 46544/99.

15 Ustanovení § 19a zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

16 Ustanovení § 53a zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

17 MACELA, Miloslav a kolektiv. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7598-481-4.



primárně tedy není zaměřen na činnost krajských úřadů a OÚ ORP a samotný proces zprostředkování. Údaje v něm vedené mohou krajské úřady a OÚ ORP získat na základě žádosti. Znamená to tedy, že evidence pro ně není volně přístupná.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí nadto stanoví povinnost krajských úřadů vést i vlastní evidence jak dětí, tak žadatelů.¹⁸ Formu této evidence ale zákon neupravuje. Tato evidence slouží pouze pro daný krajský úřad. Přístup do nich ze zákona nemají ani OÚ ORP v daném kraji, ani jiné krajské úřady.

Aktuálně jsem se také dozvěděla o tom, že MPSV od konce roku 2020 jednou za měsíc zjišťuje informace o žadatelích od krajských úřadů a následně jim rozesílá excelovou tabulku s aktuálními údaji o žadatelích v jednotlivých krajích. Tato tabulka je přístupná pouze pro krajské úřady a MPSV a zachycuje údaje pouze o žadatelích o pěstounskou péči, nikoliv osvojení. Je otázka nakolik a jak kvalitně může tato tabulka nahradit dotazování mezi jednotlivými krajskými úřady. Pokud by tato tabulka fungovala dobře a efektivně, samozřejmě by mohla značně usnadnit práci. Tím pádem by metodika ohledně oslovování krajských úřadů mohla být navázaná na informace v excelové tabulce. Je totiž zřejmé, že dotazování jednotlivých krajských úřadů je pro krajské úřady velmi náročné a představuje značnou administrativní zátěž.

Přestože tedy již určité databáze a evidence existují, přístup k nim, jejich spravování a jejich podoba se liší. **Bylo by proto vhodné zavést samostatnou, jednotnou databázi všech žadatelů o zprostředkování, která by měla sloužit k rychlejší a pružnější mezikrajské spolupráci.** K tomu by stačilo, aby z této evidence byl rozpoznatelný počet aktuálně volných žadatelů a jejich specifika (pro jaké děti by byli vhodní). Ostatní údaje by byly anonymizovány a krajské úřady by se je mohly dovědět až na základě oslovení konkrétního krajského úřadu. Ve výsledku by tak měla sloužit k tomu, aby krajské úřady šetřily čas opakovaným dotazováním ostatních krajských úřadů. Zmenšilo by to potřebu rozsáhlé e-mailové komunikace mezi jednotlivými pracovníky krajských úřadů, která s sebou může nést i prvek nedostupnosti konkrétního pracovníka v rozhodnou dobu či přehlédnutí.

Aby byla zajištěna co největší efektivita databáze, bylo by třeba nastavit určitou pravidelnost aktualizace v ní vedených údajů. Úřady, které by do ní nahlížely, by tak měly jistotu, že informace v ní uvedené jsou relevantní v aktuálním čase nebo že mají vyčkat k určitému datu, kdy budou údaje opět aktualizovány.

Evidence by do budoucna mohla sloužit jako jednotný systém pro výkon práce pracovníků krajských úřadů specializovaných na zprostředkování. Mohly by do ní být zavedeny obecné funkce umožňující vedení elektronické spisové evidence. Funkce této elektronické evidence by pak byly postupně doplňovány podle potřeby. To vše samozřejmě za patřičného ošetření přístupových práv a oprávnění pro jednotlivé úřady a pracovníky.

V tomto bodě se shodují s MPSV (dle Manuálu postupů pro zprostředkování náhradní rodinné péče, MPSV, 2019), že by bylo vhodné pevně nastavit časový interval aktualizace. Nesouhlasím nicméně s frekvencí jedenkrát za půl roku, tak jak ji navrhuje MPSV.¹⁹ Jako vhodnou bych viděla aktualizaci jednou za měsíc, a to i s ohledem na fakt, že na základě

¹⁸ Ustanovení § 22 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

¹⁹ Viz str. 17 Manuálu postupů pro zprostředkování náhradní rodinné péče, MPSV, 2019.



aktuální tabulky MPSV o žadatelích o pěstounskou péči, kterou jednou za měsíc krajům rozesílá, je již ověřeno, že tento interval je možné dodržet.

C.2 Spolupráce mezi úřady zúčastněnými na procesu zprostředkování

Celý proces zprostředkování lze rozdělit do několika fází, a to vyhledání dětí, které potřebují pěstounskou péči či osvojení, vyhledání vhodných žadatelů, odborná příprava žadatelů, výběr vhodného žadatele pro určité dítě a jejich vzájemné seznámení.²⁰ Přestože k samotnému zprostředkování jsou příslušné pouze krajské úřady, do některých fází se zapojují i jiné subjekty. Typicky půjde o fázi vyhledávání dětí, což zpravidla činí OÚ ORP dítěte. Dále půjde i o fázi vyhledání vhodných žadatelů, kterou provádějí rovněž OÚ ORP. A v neposlední řadě o fázi přípravy žadatele, kterou mohou provádět jak zaměstnanci krajského úřadu, tak organizace či osoby, které za tím účelem získaly pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí.²¹

C.2.1 Spolupráce mezi krajskými úřady

Spolupráce v tomto procesu probíhá i mezi jednotlivými krajskými úřady, a to při vyhledávání vhodných žadatelů pro konkrétní dítě. Zákon²² stanoví, že krajský úřad kromě hledání žadatelů ve své evidenci vyhledává žadatele i mimo svůj kraj, což činí dotazem vůči jiným krajským úřadům. Takový postup považují za povinnost, nikoliv možnost, jak uvádí komentářová literatura.²³ Povinnost lze dovodit jak z dikce ustanovení § 24 odst. 1, tak z povinnosti státu zajistit dítěti náhradní péči, není-li péče poskytována jeho rodiči.²⁴

Jiná specifika ale zákon v této oblasti nestanovuje. Úspěšná spolupráce je přitom i podle výsledků dotazníkového šetření pro praxi zcela stěžejní. Důvodem je především silný nepoměr mezi počtem dětí v přechodné pěstounské péči a počtem žadatelů o obecnou pěstounskou péči v jednotlivých krajích.²⁵ Z výzkumu taktéž vyplynulo, že zatímco se některým krajským úřadům velice úspěšně daří umísťovat děti i mimo kraj, v jiných krajích se takto nepodařilo umístit ani jedno dítě.

Zásadně chybí také stanovení frekvence jednotlivých úkonů v rámci vzájemné spolupráce. Zákon neříká, po jaké době od neúspěšného vyhledání vhodného žadatele ve své evidenci by měl krajský úřad oslovit jiné krajské úřady. Rovněž není vymezeno, zda by tak měl krajský úřad učinit opakovaně, případně po jaké době by k tomu mělo dojít.

MPSV vydalo v roce 2019 Manuál postupů pro zprostředkování náhradní rodinné péče.²⁶ V něm se výslovně uvádí, že pokud se dítěti nepodaří napoprvé nalézt náhradní rodinu, je třeba ji hledat opakovaně, a to i za využití všech dostupných možností, mj. využitím

20 Ustanovení § 19a odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

21 Ustanovení § 48 odst. 2 písm. e) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

22 Ustanovení § 24 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

23 VALOVÁ, Anna a kolektiv: Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-713-2, s. 207.

24 Podle čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 32 odst. 4 zákona č. 2/19993 Sb., Listiny základních práv a svobod a § 953 odst. 1 občanského zákoníku.

25 Viz data z výzkumu, který je přílohou této zprávy, str. 9–11.

26 Dostupný z <http://www.pravonadetstvi.cz/dokumenty/ostatni-dokumenty/>.



pomoci jiných krajských úřadů. Rovněž uvádí, že do celého procesu zprostředkování je třeba promítat faktor času, a to i tam, kde zákon lhůty nestanoví.²⁷

Jak ukázaly výsledky mého výzkumu, praxe není v tomto ohledu jednotná. Důvodem je to, že je plně v gesci jednotlivých krajských úřadů, jak budou v průběhu zprostředkování spolupracovat s dalšími krajskými úřady. Přestože některé krajské úřady mají zavedený určitý postup, který dodržují, jde spíše o ustálenou praxi. **Nejednotnost, nepřehlednost ale i špatnou kooperaci by pomohlo odstranit metodické sjednocení ze strany MPSV, které by bylo závazné pro všechny krajské úřady.**

Výzkum prokázal, že nejednotnost se projevuje také v době, ve které krajský úřad poprvé kontaktuje jiné krajské úřady pro účely zjištění volných kapacit vhodných pěstounů či osvojitelů v jejich evidenci. Odpovědi krajských úřadů se pohybovaly na škále od jednoho až do osmi měsíců od neúspěšného vyhledání žadatele v rámci daného kraje. S tím, že ani jedna z nabízených variant nebyla většinová, a dokonce ani nepřesáhla třetinu všech odpovědí. Není zřejmě pochyb, že krajské úřady oslovují i jiné krajské úřady. Otázkou ale je, zda by nebylo vhodné jednotně stanovit a požadovat po krajských úřadech, aby toto dotazování probíhalo v předem jednotně stanovených intervalech.

Z dosavadních šetření mám zkušenost s tím, že krajské úřady oslovují jiné krajské úřady teprve poté, co zjistí, že sami nemají ve své evidenci vhodného žadatele. Přestože to zákon nepožaduje, takový postup považují za logický a správný. Zjištění dostupnosti vhodného žadatele z vlastní evidence je nutné zejména u pěstounské péče s ohledem na skutečnost, že dítě má být umístěno co nejbližší bydlišti rodičů a jiných osob blízkých.²⁸ Nadto je třeba uvést, že kontrola vlastní evidence krajského úřadu je rychlejší a méně náročnou variantou oproti zjišťování kapacit jiných krajských úřadů. Shodné vyplývá i z Manuálu postupů pro zprostředkování náhradní rodinné péče. Výjimku mohou představovat případy, kdy je bydliště rodičů (případně jiné osoby, s níž je v zájmu dítěte udržovat kontakt) v jiném kraji, než je bydliště dítěte. Další výjimkou mohou být situace, kdy je kraj tak velký, že s ohledem na bydliště rodičů je vhodnější hledat za hranicemi kraje, jelikož by to bylo ve výsledku blíže bydlišti dítěte.

Přestože na to zákon nepamatuje, je třeba, aby okamžik prvního oslovení jiného krajského úřadu byl časově ohraničen. Je totiž nepochybně v zájmu dítěte, aby jeho poměry byly upraveny co nejrychleji. K tomu by mělo pomoci právě stanovení nejzazšího okamžiku, kdy by se měl krajský úřad poprvé obrátit na jiné krajské úřady. Pokud nebude takový hraniční okamžik v praxi stanoven, nadále bude často docházet ke zbytečným průtahům, ale i nejednotnosti postupu v jednotlivých případech.

Za odpovídající a dostatečnou bych pro oslovení jiných krajských úřadů považovala frekvenci jednoho měsíce od zjištění, že krajský úřad nemá ve své evidenci vhodného žadatele pro dané dítě. K této frekvenci se přiklonila i největší část OÚ ORP (32 %). Doba jednoho měsíce je, dle mého názoru, vhodná zejména s ohledem na zákonem stanovenou délku trvání pěstounské péče na přechodnou dobu, stejně jako s ohledem na dobu nezbytnou pro odpověď oslovených krajských úřadů a možnost opakování dotazu vůči krajským úřadům v případě prvotního neúspěchu.

²⁷ Viz str. 18 Manuálu postupů pro zprostředkování náhradní rodinné péče, MPSV, 2019.

²⁸ Ustanovení § 971 odst. 4 občanského zákoníku.



Z výzkumu vyplynulo, že v otázce, na který krajský úřad se nejprve obrátit, rozlišovaly některé krajské úřady, zda hledají žadatele o pěstounskou péči či o osvojení. To vyplývá ze samotné povahy těchto institutů, kdy u pěstounství se na rozdíl od osvojení vždy pracuje se zachováním a podporou vztahů dítěte s biologickou rodinou. Zatímco u osvojení by téměř všichni oslovili všechny krajské úřady najednou, u pěstounství to byla většina představující 60 % všech dotázaných.

Jak vyplývá z právní úpravy a jak již v minulosti uvedla i tehdejší veřejná ochránkyně práv Mgr. Šabatová, Ph.D., je v zájmu dítěte, aby z důvodu zachování rodinných vazeb o ně pečovala pěstounská rodina žijící ve stejném kraji nebo nejbližší biologické rodině.²⁹ S tímto východiskem se tak pojí dva možné přístupy krajských úřadů při vyhledávání vhodných žadatelů o pěstounskou péči u jiných krajských úřadů. První přístup spočívá v oslovení všech krajských úřadů současně s následným důrazem na zohlednění kritéria blízkosti místa bydliště navrhovaných žadatelů od místa bydliště rodiny dítěte. Některé krajské úřady tento postup volí z důvodu rychlejšího získání přehledu o všech vhodných žadatelích pro dítě v rámci celé České republiky. Druhou možností je prvotní oslovení pouze sousedních krajských úřadů a teprve až v případě neúspěchu v těchto krajích následné oslovení ostatních krajských úřadů.

Zatímco u pěstounské péče pokládám oba přístupy za možné, u osvojení by měl krajský úřad přistoupit k oslovení všech krajských úřadů současně, tak jak potvrdila praxe většiny krajských úřadů.

Další rozdílný přístup jsem vyzorovala, pokud jde o frekvenci opakování dotazu po neúspěšném prvním oslovení. Oceňuji, že všechny krajské úřady shodně uvedly, že oslovují krajské úřady opakovaně. Jejich odpovědi se ale rozcházel ve frekvenci opakovaného oslovení. Téměř polovina respondentů uvedla, že by znovu jiné kraje oslovila do jednoho až dvou měsíců od neúspěšného oslovení. Maximální doba, kterou některý z respondentů uvedl, bylo šest měsíců. Takovou dobu považuji s ohledem na maximální délku pěstounské péče na přechodnou dobu však již za příliš dlouhou. Neumožňovala by totiž pravděpodobně další opakování dotazování.

Právě s ohledem na maximální délku pěstounské péče na přechodnou dobu bych proto navrhovala tři měsíce od posledního neúspěšného dotazu jako maximální dobu, do které by měl krajský úřad znovu oslovit jiné krajské úřady. Maximální doba tří měsíců by tak měla umožnit oslovení jiných krajských úřadů opakovat minimálně dvakrát.

Přechodná pěstounská péče nebyla koncipována tak, aby děti po jejím skončení přecházely do ústavní výchovy. Je nadto nutné vycházet z toho, že osobní péče má zásadně přednost před péčí ústavní.³⁰ V případech, kdy bylo zahájeno soudní řízení o nařízení ústavní výchovy, je nutné ještě zintenzivnit vyhledávání žadatelů ve spolupráci s jinými krajskými úřady. V takových situacích doporučuji častější frekvenci opakování dotazů vůči jiným krajským úřadům. Za vhodnou považuji dobu jednoho měsíce od zahájení řízení o nařízení ústavní výchovy a následně (nedaří-li se vyhledat žadatele) opakovat dotaz vždy minimálně jednou za měsíc. Stát by měl efektivně využít všech nástrojů, které má k tomu, aby dítě nemuselo

29 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. 4346/2017/VOP; dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6242>.

30 Ustanovení § 958 odst. 1 a 2, § 971 odst. 1 občanského zákoníku. Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, č. 89/2012 Dz.



jít do ústavního zařízení. Jedním z těchto nástrojů je i opakované dotazování na volné žadatele u jiných krajských úřadů. Sami respondenti v dotazníkovém šetření totiž uvedli, že směřuje-li dítě z přechodné pěstounské péče do ústavního zařízení, vnímají to velmi negativně a demotivuje je to. Je tedy zřejmé, že ani oni si tento postup nepřejí a jejich větší aktivita by tak měla být v souladu s jejich přesvědčením.

C.2.2 Spolupráce mezi krajskými úřady a OÚ ORP

Přestože jsou to krajské úřady, které jsou zodpovědné za celý proces zprostředkování, nelze popřít důležitou roli OÚ ORP dítěte. Ty jsou odpovědné za celkové řešení situace dítěte a na procesu zprostředkování, včetně výběru vhodných žadatelů, se mají podílet/podílejí.

Je nepochybné, že OÚ ORP dítěte jsou subjekty, které znají poměry dítěte a jeho rodiny nejlépe. Přestože sami nemají ve svých rukách samotné zprostředkování, musejí s dítětem a jeho rodinou aktivně pracovat jak po dobu tohoto procesu, tak i poté. Jejich kroky vůči dítěti se musejí přizpůsobit výsledkům činnosti krajského úřadu. Aby činnost OÚ ORP dítěte byla efektivní, musí v rámci výkonu sociálně-právní ochrany dětí pracovat s informacemi, které nevyplývají pouze z jeho činnosti, ale i z činnosti jiných subjektů (rodiče, soudy, školská zařízení atd.). Za tímto účelem zakotvil zákon jejich povinnost spolupracovat s dalšími subjekty.³¹ Mezi tyto subjekty lze nepochybně řadit i krajské úřady. Ty budou mít pro OÚ ORP dítěte relevantní údaje zejména při procesu zprostředkování.

Z odpovědí respondentů je zřejmé, že OÚ ORP oceňují, pokud dobře funguje spolupráce s krajským úřadem. Mezi nástroje spolupráce, které OÚ ORP v rámci procesu zprostředkování výslovně vítaly, patřila rychlá a efektivní komunikace s krajským úřadem, metodické vedení ze strany krajského úřadu, možnost setkání nad konkrétním případem a účast na poradním sboru. Z jednotlivých odpovědí ale vyplývá, že ne každý krajský úřad tyto nástroje používá, a pokud je používá, tak jen některé z nich a také mnohdy nepravidelně a nerovnoměrně.

Podstatou této spolupráce by mělo být zejména předávání informací. V rámci mého šetření většina respondentů z řad OÚ ORP uvedla, že jsou dostatečně informováni krajským úřadem o průběhu zprostředkování. Silná skupina respondentů (25 %) však uvedla, že nemá dostatek informací, někteří dokonce napsali, že nemají žádné informace o průběhu vyhledávání vhodného žadatele pro dítě v jejich evidenci. Z odpovědí jednotlivých OÚ ORP je taktéž zřejmé, že některé krajské úřady své OÚ ORP informují dobře, ale jiné hůře.

K dosažení co nejlepšího výsledku je přitom třeba, aby mezi sebou OÚ ORP a krajské úřady spolupracovaly a vzájemně si aktivně předávaly informace. Ze strany OÚ ORP dítěte půjde zpravidla o informace, které se týkají bezprostředně dítěte a jeho potřeb, kdežto ze strany krajského úřadu půjde o informace, které se týkají průběhu zprostředkování. Jak jsem již jednou uvedla, jsou to OÚ ORP dítěte, které mají o dítěti největší přehled, a proto mohou nejlépe zjistit zájem dítěte. **Je proto nutné, aby OÚ ORP dítěte poskytovaly krajským úřadům co nejvíce relevantních a aktuálních informací o dítěti a jeho rodině a aby je krajské úřady o tyto informace žádaly z toho důvodu, aby bylo zprostředkování co nejvíce v zájmu dítěte a pro dítě byli vyhledáni co nejvhodnější žadatelé.³² OÚ ORP dítěte ale zároveň potřebují dostávat informace od krajských úřadů o průběhu vyhledávání**

31 Ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

32 Viz str. 16 Manuálu postupů pro zprostředkování náhradní rodinné péče, MPSV, 2019.



a zprostředkování, aby těmto informacím mohly přizpůsobit svůj postup při výkonu sociálně-právní ochrany.

Potřeba úzké spolupráce jasně vyplývá i z Manuálu MPSV, který uvádí, že role koordinátora zprostředkování náhradní rodinné péče dítěte může být sdílená mezi pracovníkem krajského úřadu a pracovníkem OÚ ORP dítěte.³³

Přestože ve většině případů ke vzájemnému předávání informací mezi krajským úřadem a OÚ ORP dítěte dochází, je zřejmé, že není nastaven jasný a jednotný způsob. Téměř polovina respondentů totiž uvedla, že je sám krajský úřad informuje, zatímco zbylá velká část respondentů uvedla, že o informace musí žádat. **Pro budoucí praxi by tedy bylo vhodné, aby předávání informací mezi krajským úřadem a OÚ ORP dítěte o procesu zprostředkování bylo jednotně upraveno pro všechny pomocí metodického pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí.** Ten by měl nastavit jasná pravidla pro předávání informací o procesu zprostředkování mezi krajským úřadem a OÚ ORP dítěte. Taktéž by měl obsahovat způsob, kterým by k předávání informací docházelo, tedy zda na základě výzvy, nebo z vlastní iniciativy. Přitom musím uvést, že druhou variantu, tedy z vlastní iniciativy krajského úřadu, pokládám za vhodnější.

Okamžik, ke kterému by mělo k předávání těchto informací z vlastní iniciativy docházet, by měl být vázán k podstatným úkonům jak krajského úřadu, tak OÚ ORP dítěte. Za podstatný úkon při řešení situace dítěte a v samotném procesu zprostředkování považuji na straně krajského úřadu například to, že zjistí, že ve vlastní evidenci nemá vhodného žadatele, a obrátí se na ostatní krajské úřady nebo že dostane negativní odpověď od krajských úřadů na tento dotaz. Na straně OÚ ORP dítěte by za takový podstatný úkon mohl být považován například fakt, že rodiče projevují zájem o dítě, úspěšně sanují své poměry nebo že si někdo z rodiny podal návrh na svěřeni dítěte do péče apod.

Jedním z nástrojů spolupráce, který některé OÚ ORP hodnotily pozitivně, byla jejich aktivní účast na poradním sboru či jinak nazvaném formátu odborné spolupráce (poradní skupině, kolegiu atd.). Může se jednat jak o OÚ ORP dítěte, tak OÚ ORP žadatele. Nicméně pouze třetina dotazovaných OÚ ORP uvedla, že je na poradní sbor zvána. Jde přitom o velice účinný prostředek, pomocí kterého může docházet ke spolupráci, výměně informací mezi krajským úřadem a OÚ ORP, ale zejména nalezení nejvhodnějších žadatelů v zájmu dítěte.

Co se týká přizvání OÚ ORP žadatelů, na toto téma se zaměřím v další části výzkumu prováděném formou místních šetření na krajských úřadech.

V přizvání zejména OÚ ORP dítěte nespatřuji jakékoliv nevýhody. Naopak přizvání OÚ ORP dítěte se jeví o to prospěšnější v případě, kdy vykonává kolizní opatrovnictví dítěte. Když se OÚ ORP dítěte v pozici kolizního opatrovníka bude podílet na výběru vhodných žadatelů pro dítě, dostane zevrubné informace o vytipovaných žadatelích a bude znát i důvody, proč byli konkrétní žadatelé vybráni. Může se pak v rámci výkonu kolizního opatrovnictví zaměřit na to, zda se předpoklady naplnily, a účinněji hájit zájmy dítěte u soudu. **Jsem tedy přesvědčena, že krajské úřady by měly zvat příslušný OÚ ORP dítěte na poradní sbor automaticky.**

³³Viz str. 17 Manuálu postupů pro zprostředkování náhradní rodinné péče, MPSV, 2019.



D. Závěr

Zprávu o šetření z vlastní iniciativy obsahující doporučení zasílám na vědomí všem krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy. Zasílám ji rovněž MPSV, se kterým budu dále komunikovat o realizaci doporučení.³⁴

Brno 21. září 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(doporučení je opatřeno elektronickým podpisem)

Příloha

Výzkumná zpráva

³⁴ Podle § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.