

V Praze dne 15. prosince 2020
Č. j.: MPSV-2020/216191-250/2

Informace o rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva k ústavní péči o malé děti, zpravidla do 3 let věku, v ČR, a jeho aktuálních praktických důsledcích pro správný výkon sociálně-právní ochrany dětí ze strany správních úřadů

I. Stručný obsah rozhodnutí

Dne 23. listopadu 2020 bylo zveřejněno Rozhodnutí o odůvodněnosti (dále jen „Rozhodnutí“) Evropského výboru pro sociální práva (dále jen „Výbor“) ze dne 17. června 2020, přijaté po tříletém šetření ve věci stížnosti Evropského centra pro práva Romů č. 157/2017 „pro neplnění závazku ČR neumísťovat děti mladší 3 let do ústavů, a to zejména děti s postižením a děti romského původu“.

Vedle věcné problematiky Výbor v Rozhodnutí shrnul též českou právní úpravu, a to zejména ustanovení § 43 a § 44 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách („dětské domovy pro děti do 3 let“) a § 971 odst. 1, 2 občanského zákoníku (ústavní výchova včetně přechodné ústavní výchovy v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc) a související ustanovení, a dále podal přehled příslušných mezinárodních dokumentů.

V bodě 143 Rozhodnutí Výbor uvedl standardní a i v české praxi sociálně-právní ochrany dětí již známé předpoklady a požadavky, které je nutno splnit, aby nebylo umístění do ústavu pro účely povinnosti státu zajistit právo malých dětí na sociální a hospodářskou ochranu považováno za nevhodné opatření. Výbor uvedl, že *mezi tyto předpoklady a požadavky patří:*

- *umístění malého dítěte do ústavu musí být výjimečným opatřením a je opodstatněné pouze tehdy, je-li odůvodněno potřebami dítěte a je-li jeho primárním cílem nejlepší zájem dítěte a jeho co nejvčasnější úspěšná sociální integrace nebo reintegrace;*
- *finanční nebo majetkové poměry rodiny by neměly být jediným důvodem k umístění do ústavu;*
- *za všech okolností by měly být nejprve prozkoumány vhodné alternativy k umístění do ústavu;*
- *vnitrostátní právo musí upravovat možnost odvolání proti rozhodnutí o omezení rodičovské odpovědnosti, převzetí dítěte do veřejné péče nebo omezení práva nejbližší rodiny na styk s dítětem;*

- umístění musí zaručovat všechna základní práva dítěte, podmínky zajišťující co nejvyšší míru uspokojení citových potřeb, fyzické blaho malých dětí a podporu všech aspektů růstu dítěte;
- nad všemi ústavy tvořícími součást systému sociální péče o děti musí být vykonáván dostatečný dozor;
- musí existovat postup pro podání stížnosti na péči a zacházení v ústavu;
- umístění do ústavu by mělo být přizpůsobeno pouze potřebám dítěte a mělo by podléhat pravidelnému přezkumu z hlediska nejlepšího zájmu dítěte.

Stěžejní však je, jaké závěry Výbor dále z uvedených právních předpisů a jejich lidskoprávně konformní aplikace i z výše popsaných „předpokladů a požadavků“ vyvodil ve vztahu k řešené stížnosti. Mj. konstatoval (bod 154 a násl.), že ve světle těchto skutečností je Výbor přesvědčen, že tzv. dobrovolný pobyt [podle § 43 zákona o zdravotních službách] neskýtá žádné záruky toho, že umístění dítěte do tří let věku do ústavu bude vycházet z jeho potřeb a sloužit jeho nejlepším zájmům, ani že budou nejprve zváženy a případně využity dostupné vhodné alternativy k ústavní péči. Z výše uvedených důvodů nemůže být právní úprava ústavní péče a provozování dětských center obsažená v zákoně o zdravotních službách sama o sobě... považována za slučitelnou se závazkem zajistit účinné uplatnění práva malých dětí na ochranu. Používání této právní úpravy proto představuje porušení článku 17 Charty z roku 1961... Dále, vysoký počet dětí umístěných do ústavů zjevně souvisí s praxí známou jako dobrovolný pobyt, která byla posouzena výše a která nepřiměřeně usnadňuje umísťování malých dětí do ústavů, čímž umožňuje zcela obejít ustanovení občanského zákoníku, podle nichž musí být ústavní péče posledním možným řešením.

Z těchto a dalších důvodů pak Výbor v závěru Rozhodnutí připojil výrok jednoznačného znění:

- že došlo k porušení článku 17 Charty z roku 1961 z důvodu, že používání právní úpravy ústavní péče a provozování dětských center stanovené v zákoně o zdravotních službách nezaručuje náležitou ochranu a péči dětem do tří let věku;
- že došlo k porušení článku 17 Charty z roku 1961 z důvodu, že nebyla přijata dostatečná opatření pro poskytování služeb dětem ve věku do tří let v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu a k postupné deinstitucionalizaci stávajícího systému péče o nejmenší děti;
- že došlo k porušení článku 17 Charty z roku 1961 z důvodu, že nebyla přijata nezbytná opatření k zajištění práva na náležitou ochranu a vhodné služby péče o děti romského původu a děti s postižením do tří let věku.

Rozhodnutí má zcela jistě **mimořádně závažný význam pro praxi sociálně-právní ochrany dětí v ČR**, byť jeho závěry by neměly být ani u nás z hlediska svého obsahu zcela nové. Tak již v publikaci Macela et. al. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a. s., 2015, se ve výkladu k § 5 cit. zák. na str. 55 (2. vydání Praha, 2019, str. 89; dostupné též v systému „Aspi“) uvádí:

„Kolektivní ústavní výchova je tak v příkrém rozporu s nejlepším zájmem dítěte, a to v případě rané péče bez jakékoli výjimky. Proto také směrnice o náhradní péči o děti OSN v bodě 22 kategoricky uvádí, že "v souladu s převládajícím názorem odborníků by měla být péče o malé děti (zejména o děti ve věku do tří let) poskytována v prostředí rodinného typu. Výjimky z tohoto pravidla lze povolit v případech, kdy by jinak došlo k rozdělení sourozenců, nebo v případech, kdy se jedná o řešení naléhavé situace či umístění na předem určenou a velmi krátkou dobu, po níž se dle plánu dítě opět vrátí do své rodiny, nebo kdy má být po umístění realizováno jiné vhodné dlouhodobé řešení". (...) Zásada, že děti raného věku nelze umístit do institucionální - ústavní péče, leč jen jako zcela nezbytné a ryze krátkodobé opatření v řádu dnů, nejvýše týdnů, tak již představuje **opinio necessitatis**, tedy zvyk obecně uznávaný, který je (resp. má být) uznán a sankcionován též veřejnou mocí (srov. též § 2 odst. 1 a § 10 odst. 2 obč. zák.). (...) Pobytovou péči taková zařízení mají proto nabízet v první řadě rodičům s dětmi. Pobytová služba určená samotnému dítěti má pak být určena výlučně pro krizové krátkodobé pobyty.“

II. Závěry pro aktuální běžnou praxi poskytování sociálně-právní ochrany dětí, uskutečnitelné i před nezbytnou změnou právní úpravy, reagující na Rozhodnutí:

1. V případě, že orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) zjistí, že rodič umístil dítě předškolního věku, zejména dítě mladší 3 let, do péče poskytovatele rezidenční (pobytové) formy péče, **představuje takový poznatek důvod pro prioritní zahájení úkonů sociálně-právní ochrany ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) až c), odst. 3 písm. a) a b) a § 11 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „ZSPO“)**, zejména pro bezodkladné posouzení nepříznivé sociální situace na straně rodiče a současně bezodkladné poskytnutí základního i odborného sociálního poradenství popř. jiné vhodné pomoci k urychlenému vyřešení situace tak, aby se co nejdříve rodič nebo oba rodiče mohli ujmout péče o dítě.
2. V případě, že je i přes poskytnutí poradenství a pomoci rodině dítěte nezbytné odnětí dítěte z dosavadní domácnosti a zajištění neodkladné péče dítěti pro krizovou sociální situaci na straně rodičů či jiných pečovatелů za splnění podmínek vyplývajících z příslušných právních předpisů (zejména předběžná úprava poměrů dítěte, úprava zásahů do rodičovské odpovědnosti nebo jiných forem péče o dítě podle občanského zákoníku), **dá příslušný OSPOD vždy přednost rodinné formě péče** o bezprizorní dítě předškolního věku, zejména mladší tří let, tzn., že navrhne jako předběžnou úpravu poměrů dítěte jeho svěřením zásadně do pěstounské péče na přechodnou dobu podle §

452 odst. 2 věta druhá zák. o zvl. řízeních soudních nebo po projednání s nimi navrhne jeho umístění u osoby, která již pečuje o sourozence dotčeného dítěte, a to podle první věty citovaného ustanovení; jinak OSPOD **činí všechny kroky, aby pobyt dítěte mladšího tří let v rezidenční formě péče (zejména jde-li o dětské domovy pro děti do 3 let nebo zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc) byl omezen na dny, nejvýše několik týdnů.** Za tím účelem postupuje nejen, jak bylo uvedeno výše, návrhem na jeho svěřeni do pěstounské péče na přechodnou dobu, ale podle okolností může postupovat i tak, jak je naznačeno v následujících bodech.

3. Podle § 881 obč. zákoníku *péči o dítě a jeho ochranu, výkon jeho výchovy, popřípadě některých jejích stránek, nebo dohled nad dítětem mohou rodiče svěřit jiné osobě; dohoda rodičů s ní se nemusí dotknout trvání ani rozsahu rodičovské odpovědnosti*; takové právní jednání rodiče nevyžaduje schválení soudem ani OSPOD. Brání-li ve výkonu osobní rodičovské péče rodiči vážná dočasná překážka, ale v ostatních složkách výkonu rodičovské odpovědnosti, zejména v zastupování dítěte, tu faktické omezení není, **má OSPOD poskytnout rodiči pomoc a poradenství směřující k tomu, aby péče o dítě byla zajištěna rodinnou formou péče u dítěti příbuzné nebo jinak blízké fyzické osoby.** Tato povinnost vyplývá z § 9a odst. 2 i z § 15 odst. 1 věta první ZSPO část věty za středníkem (*při zajištění této – neodkladné – péče zpravidla dá přednost příbuznému dítěti*). Dohoda podle § 881 obč. zák. nevyžaduje písemnou formu, avšak lze ji doporučit. Vzhledem k bezformálnosti této dohody však není samozřejmě nezbytné ani úřední ověření podpisů, pokud se uzavírá v písemné formě. Za osobu dítěti společensky blízkou lze v této souvislosti samozřejmě vždy považovat na prvním místě osobu, která již pečuje o sourozence uvedeného dítěte, typicky jeho pěstouna.
4. Není-li možné zajistit neodkladnou péči ze strany dítěti příbuzné nebo jinak blízké osoby včetně osoby, která již pečuje o sourozence tohoto dítěte podle bodu 3., **může OSPOD ve velmi širokých mantinelech cit. ust. § 15 ZSPO poskytnout pomoc s uzavřením dohody podle cit. § 881 obč. zák., který rovněž neklade žádné bližší formální podmínky na osobu, již má být péče svěřena, a to mezi rodičem dítěte a osobou v evidenci podle § 4a písm. c) ve spojení s § 27a odst. 1 až 6 ZSPO.** OSPOD prvního stupně disponuje oprávněně aktuálním opisem seznamu osob v evidenci pro územní obvod daného kraje podle ust. § 27a odst. 6 ZSPO. Ani na rodiče, ani na osobu v evidenci však není možné činit jakýkoli nevhodný nátlak, uzavření takové dohody vyžaduje samozřejmě úplný svobodný souhlas jak rodiče, tak i osoby v evidenci. Osoba v evidenci není úřední osobou ani orgánem veřejné moci, ale je soukromou fyzickou osobou, a platí pro ní tudíž základní pravidlo čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (*každý může činit, co není*

zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá). **Žádný právní předpis osobám v evidenci nezakazuje uzavírat dohody podle § 881 obč. zák.** Podmínkou pro svěřeni výkonu péče je na straně takové třetí osoby *per analogiam legis* pouze skutečnost, že *pečující osoba musí skýtat záruky řádné péče, mít bydliště na území České republiky* (srov. § 954 odst. 1 a § 962 odst. 1 obč. zák.) Tyto podmínky jsou prokázány již samotným faktem, že osoba je vedena v evidenci podle § 27a ZSPO, a to i v souladu s presumpcí správnosti správních aktů. Po uzavření takové dohody postupuje OSPOD obdobně podle § 16a ZSPO - *je povinen posoudit, zda je nutné učinit (další) opatření směřující k ochraně dítěte, jestliže dítě je se souhlasem rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte bez rozhodnutí soudu předáno do péče jiné osoby.* Čili, **může také zjistit, že není třeba učinit žádné další opatření, tedy např. podávat návrh soudu na svěřeni dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu podle § 27a odst. 7 ve spojení s § 14 odst. 1 písm. f) ZSPO,** neboť úprava poměrů dítěte soudním rozhodnutím je nezbytná pouze tehdy, nevykonává-li rodič svoji rodičovskou odpovědnost řádně a vyžaduje-li to zájem dítěte (srov. § 870 obč. zák.). Jak uvedeno, dohoda o svěřeni péče o dítě jiné osobě podle § 881 obč. zák. nevyžaduje schválení soudem ani OSPOD, péče o dítě je na jejím základě po právu zajištěna a důvod pro zahájení a vedení soudního řízení tu zásadně není. Jde ostatně z formálního hlediska o totožný právní režim, jaký dosud platí v případě tzv. dobrovolných pobytů v dětských domovech pro děti do 3 let, který se rovněž ve svém základě opírá o ust. § 881 obč. zák., který však je pro charakter pobytové (rezidenční) péče v Rozhodnutí zásadním způsobem kritizován. Pro svěřeni dítěte do rodinné formy péče fyzické osobě však tato kritika Výboru není relevantní a není tu tak žádná překážka pro „dobrovolný pobyt“ u fyzické osoby v rodinné formě péče podle § 881 obč. zák.

5. Obdobně, jak je to popsáno v bodech 3. a 4., OSPOD postupuje i v případě, **kdy tu není žádný z rodičů, který v daný moment může vykonávat rodičovskou odpovědnost, a kdy tento orgán jako veřejný poručník podle § 17 písm. b) ZSPO vystupuje na místě zákonného zástupce a může tak dohodu podle § 881 obč. zák. uzavřít sám;** k předání dítěte do péče osoby v evidenci je tak možné přistoupit na základě takové dohody ještě před tím, než bude vykonatelné rozhodnutí soudu o předběžné úpravě poměrů dítěte podle § 924 obč. zák. ve spojení s § 452 a násl. zákona o zvl. řízeních soudních; dítě tak nemusí být nikdy umístěno v zařízení poskytovatele rezidenční (pobytové) péče ani krátkodobě.
6. **Jak rodič, tak i osoba v evidenci jsou oprávněny dohodu o svěřeni výkonu péče o dítě vůči druhé smluvní straně kdykoli ukončit.** Stane se tak zejména v případě, kdy odpadne závažná překážka pro výkon osobní

péče o dítě na straně rodiče a tím tak i důvod pro zajišťování neodkladné péče o toto dítě. Ukončení dohody nepodléhá ani schválení, ale ani oznamovací povinnosti ve vztahu k OSPOD ani vůči soudu. I zde jde opět z formálního hlediska o totožný právní režim, jaký dosud platí v případě tzv. dobrovolných pobytů v dětských domovech pro děti do 3 let, který se rovněž ve svém základě opírá o ust. § 881 obč. zák.

7. **Při zajišťování osobní péče o dítě osobou v evidenci na základě dohody uzavřené podle § 881 obč. zák. nevzniká dítěti nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte ani pečovateli nárok na příspěvek při převzetí dítěte ze systému dávek pěstounské péče.** Rodiče mají vyživovací povinnost. Je proto vhodné, aby se v rámci dohody, uzavřené podle § 881 obč. zák., rodiče s osobou v evidenci vždy dohodli také na hrazení nákladů potřeb dítěte, která by zásadně měla odpovídat obvyklé výši výživného podle standardních pravidel. Součástí dohody podle § 881 by tedy mělo být i ujednání o výši této úhrady, splatnosti úhrady a případně o jejím vyúčtování; jde v tomto případě ze strany pečující osoby vždy o správu jmění dítěte, tato úhrada nemá charakter odměny, tedy příjmu pečující osoby.
8. Má-li dítě nárok na přídavek na dítě ze systému státní sociální podpory, je vhodné, aby se rodiče s osobou v evidenci dohodli na tom, že bude poukazován této osobě vedle výživného zmíněného v předchozím bodě, jinak ovšem platí podle § 19 odst. 2 a § 59 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, že **přídavek na dítě náležející nezletilému nezaopatřenému dítěti se vyplácí osobě, která má dítě v přímém zaopatření**, tedy osobě, u které je dítě ubytováno a která mu dále poskytuje stravu (a osobní péči), a to bez ohledu na to, zda tu je nebo není nějaké rozhodnutí soudu o svěřeni tohoto dítěte někomu do osobní péče. Touto osobou je tedy pečující osoba po dobu zajišťování neodkladné péče podle § 881 obč. zák. podle předchozích bodů. Osoba pečující však jinak dítě v řízeních o dávkách nezastupuje, může být pouze na místě oprávněného dítěte příjemcem dávky, jak bylo uvedeno výše. Rovněž tak není možno vyloučit dítě z okruhu společně posuzovaných osob se svými rodiči.
9. V rámci výkonu samosprávy a péče o potřeby obyvatel se může územní samosprávný celek podílet na zajišťování potřeb dětí svěřených do neodkladné péče podle § 881 obč. zák., ať již osobám dítěti příbuzným nebo jinak blízkým, nebo osobám v evidenci, ve smyslu předchozích bodů **ve formě dotace popřípadě návratné finanční výpomoci** v souladu s rozpočtovými pravidly č. 250/2000 Sb.

III. Metodický a kontrolní přístup MPSV

Česká republika je vázána naplněním doporučení Výboru a zejména potom svou odpovědností vůči ohroženým dětem nejmladšího věku. K naplňování doporučení Výboru na úrovni OSPOD bude **zaměřena metodická a kontrolní činnost z úrovně MPSV i krajských úřadů**. Metodická doporučení budou vznesena též vůči zřizovatelům dětských domovů pro děti do 3 let věku.

S pozdravem

J. Nováková

