

## Č. j.: MPSV-2020/90457

Žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve věci života dítěte

Dotaz ze dne 4. 5. 2020

### Odpověď

... na základě Vaší žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, doručené Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) dne 4. 5. 2020, Vám k jednotlivým otázkám sdělujeme:

*1. Jaké oblasti života dítěte by měly OSPODy zkoumat v roli kolizního opatrovníka k tomu, aby mohly pro soud vytvořit nejlepší doporučení? Měl by zkoumat všechny tyto oblasti (tak jak je popsáno v manuálu z MPSV jako minimální rámec pro zhodnocení rodiny)?:*

*Vývojové potřeby dítěte - zdravotní stav dítěte, učení se, emoční vývoj a chování, rodinné a sociální vztahy, identita, sociální prezentace, samostatnost a sebeobsluha. Rodičovská kapacita - základní péče rodičů, zajištění bezpečí a ochrany, citová vřelost, stimulace a podněty, vedení a hranice, stabilita, rodinná historie a fungování rodiny.*

*Rodina a prostředí - širší rodina, bydlení, zaměstnání, finanční situace, sociální začlenění rodiny, komunitní zdroje.*

Orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), který je jmenován kolizním opatrovníkem dítěte pro zastupování v soudním řízení, není povinen provádět vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny v rozsahu stanoveném v § 1 vyhlášky č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny provádí místně příslušný OSPOD (obecní úřad obce s rozšířenou působností v místě trvalého pobytu dítěte) jen pro účely posouzení, zda se jedná o dítě uvedené v § 6 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „zákon č. 359/1999 Sb.“), na které se zaměřuje sociálně-právní ochrana, a to v souladu s § 10 odst. 3 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb. Mezi děti uvedené v § 6 zákona č. 359/1999 Sb., na které se zaměřuje sociálně-právní ochrana, přitom automaticky nepatří dítě jen na základě skutečnosti, že je účastníkem soudního řízení, ve kterém je dítěti soudem jmenován tzv. kolizní opatrovník. Na základě § 892 odst. 3 občanského zákoníku musí soud jmenovat dítěti opatrovníka vždy, pokud ho nemůže zastoupit ani jeden z rodičů vzhledem k tomu, že by mohlo dojít ke střetu zájmů mezi rodiči a dítětem nebo mezi dětmi týchž rodičů. To znamená i v případech, kdy pouze hrozí nebezpečí střetu zájmů, ačkoliv k žádnému střetu zájmů nebo narušení zájmů dítěte reálně nedochází. Pokud jde o řízení ve věcech péče soudu o nezletilé podle § 466 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „ž.ř.s“), je soud povinen vždy jmenovat dítěti opatrovníka pro jeho zastupování v řízení, nejde-li o řízení, pro které je dítě plně procesně způsobilé (řízení o přiznání svéprávnosti nezletilému dítěti, řízení o přivolení souhlasu a odvolání souhlasu zákonného zástupce k samostatnému

provozování obchodního závodu nebo k jiné obdobné výtěžné činnosti). Tímto opatrovníkem soud zpravidla jmenuje OSPOD, avšak opatrovníkem dítěte nelze jmenovat OSPOD, který podal návrh na zahájení řízení (viz § 469 z.ř.s.).

OSPOD jako opatrovník dítěte má v soudním řízení stejné postavení jako zástupce účastníka řízení na základě procesní plné moci, jak stanoví § 31 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“). To znamená, že opatrovník je za dítě oprávněn ke všem úkonům, které může v řízení učinit účastník (viz § 28a odst. 1 o.s.ř.). Opatrovník má tedy jako procesní zástupce dítěte zejména právo

- účastnit se jednání soudu nebo jiného soudního roku;
- účastnit se provádění důkazu soudem mimo jednání nebo jiný soudní rok;
- na doručení všech rozhodnutí soudu, předvolání k jednání nebo jinému soudnímu roku, návrhu na zahájení řízení a dalších písemností soudu určených účastníkům řízení;
- nahlížet do soudního spisu, s výjimkou protokolu o hlasování, a činit si z něho výpisy a opisy;
- podávat návrhy soudu na provedení důkazů, na rozhodnutí soudu a činit jakékoliv další návrhy účastníka řízení;
- podávat opravné prostředky proti rozhodnutím soudu jménem účastníka řízení.

Nadto má opatrovník dítěte některé zvláštní povinnosti, které pro něj vyplývají z právního řádu České republiky. Jde zejména o:

1. povinnost poskytovat dítěti potřebné informace o soudním řízení, pokud se má za to, že dítě dostatečně chápe situaci (čl. 10 odst. 1 písm. a) Evropské úmluvy o výkonu práv dětí č. 54/2001 Sb.m.s., § 20 odst. 4 z.ř.s.);
2. povinnost objasňovat dítěti možné důsledky vyhovění jeho názoru, možné důsledky soudního rozhodnutí a možné důsledky jakéhokoliv jednání učiněného opatrovníkem (čl. 10 odst. 1 písm. b) Evropské úmluvy o výkonu práv dětí, § 20 odst. 4 z.ř.s.);
3. povinnost zjišťovat názory dítěte a zprostředkovat je soudnímu orgánu (čl. 10 odst. 1 písm. c) Evropské úmluvy o výkonu práv dětí);
4. povinnost zjistit na výzvu soudu názor dítěte k otázce či otázkám určeným soudem, pokud soud výjimečně nemůže zjistit názor dítěte jeho slyšením (§ 100 odst. 3 o.s.ř.).

Výše uvedené povinnosti opatrovníka dítěte jsou dále zpřesňovány zejména prostřednictvím nálezů Ústavního soudu České republiky a Obecných komentářů Výboru OSN pro práva dítěte. Např. v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 17. 5. 2019 sp. zn. II.ÚS 4247/18 bylo naposledy zdůrazněno, že „**z hlediska naplnění participačních práv dětí je nezbytné, aby v případě, že nejsou slyšeny přímo před soudem, byly jejich názory a vyjádření soudu opatrovníkem tlumočeny s maximální přesností a bez zkreslení**“ (viz též obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 12 k právu dítěte být slyšeno ze dne 20. 7. 2009, CRC/C/GC/12, bod 36).

*2. Měly by OSPODy mít nad těmito oblastmi vytvořenou vyhodnocovací šablonu, podle které budou dávat doporučení pro soudní řízení o svěřeni dětí?*

Pokud místně příslušný OSPOD provádí vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny z hlediska toho, zda se jedná o dítě uvedené v § 6 zákona č. 359/1999 Sb., na které

se zaměřuje sociálně-právní ochrana, je povinen o tomto vyhodnocení vyhotovit záznam. Pro vyhotovení záznamu o vyhodnocení je OSPOD povinen použít

- vzor záznamu o vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny, který je uveden v příloze č. 5 ke spisové směrnici MPSV č.j. 2013/26780-21 ze dne 19. 9. 2013 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 (Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, částka 5/2013, dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/vestnik-vlady-pro-organy-kraju-a-organy-obci-rok-2013.aspx>),
- anebo jakýkoliv jiný formulář záznamu o vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny, který obsahuje náležitosti uvedené v § 1 prováděcí vyhlášky č. 473/2012 Sb. a v čl. 6 odst. 3 písm. a) spisové směrnice MPSV.

Zastupuje-li OSPOD jako opatrovník v soudním řízení dítě, které je zároveň zařazeno v evidenci místně příslušného OSPOD jako dítě uvedené v § 6 zákona č. 359/1999 Sb., může opatrovník navrhnout soudu, aby si jako důkaz vyžádal od místně příslušného OSPOD údaje uvedené v záznamu o vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny, případně celý záznam o vyhodnocení. Jedná-li se o soudní řízení ve věcech péče soudu o nezletilé podle § 466 a násl. z.ř.s., platí rovněž povinnost soudu zjistit zpravidla názor místně příslušného OSPOD, který je obeznámen s poměry, o vhodnosti a účelnosti navržených nebo zamýšlených opatření, a to i bez návrhu účastníků řízení (viz § 474 odst. 3 z.ř.s.).

*3. Z MPSV jsou OSPODům (a obecně lidem) poskytovány doporučující dokumenty, v nichž je přítomna diskriminace na základě pohlaví rodiče. Viz. např. "Vývojová psychologie pro sociální práci" [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/VP\\_nahled.pdf](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/VP_nahled.pdf). Jak je možné, že v těchto dokumentech není vždy používán výhradně pojem "primární pečovatelská osoba" namísto rozlišování matky a otce (a přisuzování větší důležitosti matce v některých případech)? Tyto dokumenty mohou (a jsou) na OSPOD používány jako argument pro diskriminaci rodiče na základě pohlaví. Dokument vůbec nepopisuje výjimky, popisuje jen něco, co je "obvyklé". Je to stejné jako by se soudcům doporučovaly dokumenty, v nichž se popisuje vysoká kriminalita romského etnika. To je zcela neakceptovatelné. Ačkoliv to může obecně být pravda (vyšší kriminalita některé rasy), tak soud ani nikdo jiný nemůže odsuzovat na základě zvýšené pravděpodobnosti kriminality některé rasy, že občan třeba spáchal nějaký trestný čin. Žádám o odstranění všech dokumentů v nichž se rozlišuje rodič a jeho důležitost pro dítě na základě pohlaví rodiče. Takové rozlišení je zcela neakceptovatelné, existuje mnoho velice špatných a dítě poškozujících matek, kdy je otec pro dítě mnohem důležitější než matka.*

Dokument "Vývojová psychologie pro sociální práci", vydaný MPSV v roce 2013, je publikací obsahující základní poznatky vývojové psychologie, využitelné pro účely výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Zabývá se výhradně aspekty vývoje dítěte v jednotlivých etapách jeho života a možnými formami intervence podpůrných služeb, pokud je tomu potřeba. Pro pracovníky sociálně-právní ochrany dětí nebo sociální pracovníky jiných oborů může sloužit jako jedno, nikoliv však jediné vodítko k posouzení vývoje dítěte. V dokumentu je na mnoha místech zdůrazněna role obou rodičů. Publikace byla vytvořena odborníky na dětskou psychologii a prošla též řádnou odbornou recenzí.

4. Čím je definováno a kde je popsáno, co znamená "zájem dítěte"? Čím je definováno a popsáno, že něco je v menším nebo větším zájmu dítěte než něco jiného?

OSPOD jakož i všechny další státní orgány jsou při posuzování a prosazování nejlepšího zájmu dítěte vázány zejména čl. 3 odst. 1 Úmluvy OSN o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). K aplikaci a interpretaci tohoto článku vydal Výbor OSN pro práva dítěte Obecný komentář č. 14 k právu dítěte na uplatňování jeho nejlepšího zájmu jako předního hlediska ze dne 29. 5. 2013, CRC/C/GC/14 (viz příloha str. 114 a násl., dostupné též na [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Umluva\\_o\\_pravech\\_ditete.pdf/9d45250c-a795-c4f4-872d-550497b0a4d8](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225508/Umluva_o_pravech_ditete.pdf/9d45250c-a795-c4f4-872d-550497b0a4d8)).

Podle tohoto Obecného komentáře je nejlepší zájem dítěte třísloužkový koncept, který zahrnuje:

- a) Hmotné právo dítěte na to, aby při zvažování různých zájmů s cílem učinit rozhodnutí o sporných otázkách byl vždy posouzen a jako přední hledisko uplatněn jeho nejlepší zájem, a záruku, že toto právo bude realizováno ve všech případech, kdy má být přijato rozhodnutí týkající se konkrétního dítěte, skupiny blíže určených nebo neurčených dětí nebo dětí obecně.
- b) Nejlepší zájem dítěte jako základní zásadu interpretace práva (pokud určité právní ustanovení umožňuje více výkladů, měl by být zvolen výklad, který účinně naplňuje nejlepší zájem dítěte. Základním interpretačním rámcem jsou práva zakotvená v Úmluvě o právech dítěte a jejích Opčních protokolech.
- c) Nejlepší zájem dítěte jako procesní pravidlo a procesní záruky (kdykoli má být učiněno rozhodnutí, které ovlivní konkrétní dítě, skupinu blíže určených nebo neurčených dětí nebo děti obecně, musí tento rozhodovací proces zahrnovat vyhodnocení možného pozitivního i negativního dopadu takového rozhodnutí na toto dítě nebo děti, přičemž z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, že toto právo bylo výslovně zohledněno).

Mezi faktory, které podle Obecného komentáře musí být zohledněny při posuzování a určování nejlepšího zájmu dítěte, patří

- názory dítěte,
- identita dítěte,
- ochrana rodinného prostředí a udržování vztahů,
- péče, ochrana a bezpečí dítěte,
- zranitelné postavení dítěte,
- právo dítěte na zdraví,
- právo dítěte na vzdělání.

Při hodnocení konkrétního případu a jeho okolností se může stát, že některé relevantní faktory budou při posuzování nejlepšího zájmu v rozporu. Například může být zachování rodinného prostředí v rozporu s potřebou chránit dítě před hrozbou násilí nebo zneužívání ze strany rodičů. V takových situacích se musí faktory vzájemně porovnávat, aby bylo nalezeno řešení, které je v zájmu dítěte, nebo dětí. Při vyvažování různých faktorů je třeba mít na paměti, že účelem posuzování a určení nejlepšího zájmu dítěte je zajistit plné a účinné uplatnění práv uznaných v Úmluvě o právech dítěte a také všestranný rozvoj dítěte.

Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 14 je hojně aplikován a citován v judikatuře Ústavního soudu ČR, skrze níž je implementován rovněž do rozhodovací činnosti obecných opatrovnických soudů (okresní a krajské soudy). MPSV metodicky vede krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností k používání Obecného komentáře č. 14 jako základního východiska při určování nejlepšího zájmu dítěte v rámci výkonu sociálně-právní ochrany dětí v souladu s § 5 zákona č. 359/1999 Sb.

*5. Zájem dítěte je nezávislý na volbě sociálního pracovníka z OSPOD (který není součástí jeho života), tzn. každý sociální pracovník by měl učinit z hlediska zájmu dítěte stejný závěr. Jak je toho dosaženo? Existuje přesný postup (algoritmus), jak zhodnotit situaci dítěte na základě konkrétní sady vstupních informací z pro dítě důležitých oblastí? Postup podle, kterého by sociální pracovníci měli postupovat při hodnocení zájmů dítěte.*

Viz odpověď výše k otázce č. 4.

*6. Může OSPOD zcela ignorovat jakákoliv doporučení z MPSV a tvrdit, že se jedná jen o doporučení a neřídít se vůbec podle nich? Může OSPOD tvrdit, že nemá vůbec žádný závazný postup a může si tedy dělat zcela cokoliv (jako odmítnat zkoumat oblasti důležité z hlediska dítěte, odmítnat zkoumat porušování zákona ze strany druhého rodiče apod.)?*

Pokud jde o OSPOD na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností, platí podle § 61 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), že při výkonu přenesené působnosti (včetně přenesené působnosti na úseku sociálně-právní ochrany dětí) se orgány obce řídí

- zákony a jinými právními předpisy,
- usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;
- opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nadto v § 2 odst. 1 stanoví, že všechny správní orgány, tj. včetně OSPOD, postupují nejen v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, ale i s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky.

Metodickou a odbornou pomoc ve věcech výkonu přenesené působnosti je povinen orgánům obcí poskytovat nadřízený krajský úřad, jak stanoví § 61 odst. 3 správního řízení a § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Vztah orgánů obcí a orgánů krajů při výkonu státní správy na úseku sociálně-právní ochrany dětí pak vymezuje § 92 krajského zřízení tak, že při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané

orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmínkou platnosti směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Z výše uvedeného vyplývá, že metodická doporučení či jiné obdobné metodické materiály MPSV nejsou samy o sobě pro krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako OSPOD závazné, neboť se nejedná o právní předpisy ani směrnice publikované ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí (jako např. výše citovaná spisová směrnice MPSV č. j. 2013/26780-21). Zároveň však citovaný § 92 krajského zřízení výslovně stanoví, že orgány obcí a orgány krajů jsou při výkonu přenesené působnosti příslušnému ministerstvu podřízeny. Ze vztahu vzájemné podřízenosti a nadřízenosti lze přitom dedukovat, že podřízený orgán by měl dbát pokynů a doporučení nadřízeného orgánu i tehdy, nejsou-li tyto pokyny ve formě právního předpisu či závazné směrnice. S tím koresponduje i povinnost MPSV jako ústředního orgánu státní správy zakotvená v § 24 kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb., a to povinnost dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě. Pokud tedy MPSV za účelem jednotného provádění, výkladu a dodržování právních předpisů a mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu ČR, vydá metodické doporučení nebo jiné opatření určené orgánům krajů a orgánům obcí, měly by tyto podřízené orgány opatření MPSV zásadně respektovat, neboť bez toho nelze docílit plného uplatnění základních zásad zákonnosti, právní jistoty, ochrany dobré víry, jednotnosti a předvídatelnosti výkonu veřejné správy a principů dobré správy, které vymezuje § 2 až § 8 správního řádu.

*7. Má OSPOD povinnost dokazovat věci, které se dozví a ze kterých vychází při svém doporučování ohledně svěřené péče dětí? Pokud tuto povinnost nemá, tak jakým způsobem je dítě a jeho zájmy chráněno vůči nepravdám uváděným některým z rodičů?*

V soudních řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé podle § 466 a násl. z.ř.s. platí tzv. zásada vyšetřovací, podle které soud provede i jiné důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu, než byly účastníky navrhovány (viz § 21 z.ř.s.). Odpovědnost za zjištění skutkového stavu v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí soudu ve věci samé, tak v těchto tzv. nesporných řízeních neleží pouze na účastnících řízení, ale rovněž na soudu. Současně však i v řízeních ve věcech péče o nezletilé platí obecná úprava o.s.ř., který v § 120 stanoví, že účastníci řízení jsou povinni označit důkazy k prokázání svých tvrzení, přičemž soud rozhoduje, které z navrhovaných důkazů provede; za skutková zjištění může soud vzít i shodná tvrzení účastníků. Dále podle § 101 o.s.ř. platí, že k dosažení účelu řízení jsou účastníci řízení povinni

- a) tvrdit všechny pro rozhodnutí věci významné skutečnosti; neobsahuje-li všechna potřebná tvrzení návrh na zahájení řízení nebo písemné vyjádření k ní, uvedou je v průběhu řízení;
- b) plnit důkazní povinnost podle § 120 odst. 1 o.s.ř., tj. označit důkazy k prokázání svých tvrzení, a další procesní povinnosti uložené jim zákonem nebo soudem,
- c) dbát pokynů soudu.

Vyzve-li soud účastníka, aby se vyjádřil o určitém návrhu, který se dotýká postupu a vedení řízení, může připojit doložku, že nevyjádří-li se účastník v určité lhůtě, bude se předpokládat, že nemá námítky.

Opatrovník plní výše uvedené povinnosti namísto účastníka řízení. Pokud OSPOD jako opatrovník dítěte něco soudu navrhuje, tvrdí nebo se k něčemu vyjadřuje, je povinen označit důkazy a uvést všechny významné skutečnosti k prokázání a doložení svých návrhů, tvrzení a vyjádření.

*8. Žádám o zaslání všech dokumentů týkající se vzdělávání sociálních pracovníků tak, aby mohli pracovat v roli kolizního opatrovníka (učební osnovy a dokumenty, ukázky testů, který ve výsledku skládají). Dále žádám o všechny další domunety, které se zasílali nebo zasílají OSPODům a jakýmkoliv způsobem se týkají práce sociálních pracovníků v roli kolizního opatrovníka.*

Vzdělávání zaměstnanců OSPOD zařazených do obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů v oblasti výkonu kolizního opatrovnictví dítěte probíhá v rámci:

- odborné přípravy ke zvláštní části zkoušky zvláštní odborné způsobilosti pro výkon správních činností při sociálně-právní ochraně dětí podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, kterou realizuje Institut pro veřejnou správu Praha;
- průběžného vzdělávání úředníků územních samosprávných celků ve vzdělávacích kurzech a programech akreditovaných Ministerstvem vnitra;
- dalšího vzdělávání sociálních pracovníků ve vzdělávacích programech akreditovaných MPSV podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Studijními materiály k výše uvedeným formám přípravy a vzdělávání zaměstnanců OSPOD nedisponuje MPSV, ale příslušné vzdělávací instituce.

S pozdravem

Příloha