Proč by se neměla vracet diagnostickým ústavům pravomoc umísťovat a přemísťovat děti

Poziční dokument organizace Lumos, www.wearelumos.org

**Kontakt: komunikační manažerka: Barbora Křižanová,** [barbora.krizanova@wearelumos.org](mailto:barbora.krizanova@wearelumos.org)**, tel.: 603 170 944**

# Shrnutí

1. Poslankyně Válková přichází s **pozměňovacím návrhem** k novele občanského zákoníku. Podle návrhu by **namísto soudů měl rozhodovat diagnostický ústav o tom, v kterém konkrétním dětském domově, dětském domově se školou či výchovném ústavu budou žít děti, kterým soud nařídil ústavní výchovu.**
2. Vážíme si zájmu poslankyně Válkové o osud ohrožených dětí. Návrh však **doporučujeme nepřijímat.**
3. Jistý počet dětí aktuálně zřejmě kvůli pomalému rozhodování soudů pobývá v diagnostických ústavech déle, než je nezbytné. To by se mohlo změnit, kdyby o přemístění těchto dětí do koncového zařízení rozhodoval diagnostický ústav. **Existují** však jiná **vhodnější řešení přetíženosti opatrovnických soudů, které nemají negativní dopady na děti jako přenesení zodpovědnosti za rozhodování o umísťování a přemísťování dětí na diagnostické ústavy (viz níže). Patří mezi ně**:
   1. Posílení kapacit opatrovnických soudů.
   2. Omezení jiné agendy, které má výrazně menší dopady na životy dětí – soudy například rozhodují o výši kapesného dětí rozvedených rodičů v řádu desetikorun.
   3. Zpoplatnění některých dosud bezplatných úkonů v rámci opatrovnického soudnictví. Tím by se taktéž omezilo prodlužování soudních sporů rodiči s negativními dopady na děti.
4. V důvodové zprávě uváděné **argumenty** pro přenesení zodpovědnosti za rozhodování o umístění dětí na diagnostické ústavy jsou z velké části **nepodložené**, nebo je dokonce dostupná data zcela vyvracejí:
5. Nebyly předloženy žádné důkazy o tom, že se aktuálně dětem, které ji potřebují, nedostává potřebné diagnostiky, nebo že jsou děti umísťovány do nevhodných zařízení. Orgány sociálně-právních ochrany dětí provádějí před podáním návrhu soudu komplexní vyhodnocení, pořádají případové konference s účastí dalších odborníků, v případě poruch chování využívají služeb středisek výchovné péče či přímo diagnostických ústavů (**podrobně viz str. 4)**. Nelze tak akceptovat argument z důvodové zprávy, že „*V praxi tak zhodnocení závažných poruch chování může záviset pouze na neodborném laickém odhadu pracovníka orgánu sociálně-právní ochrany dětí či soudu*.“
6. Data ze Statistické ročenky školství vyvrací tvrzení:
   * že jsou kvůli pomalému rozhodování soudů diagnostické ústavy přeplněné, ve školním roce 2014/2015 byla obsazenost 80 % a každý den téměř 100 lůžek volných.
   * že by děti pobývající v dětských domovech se školou nemohly kvůli pomalému rozhodování soudů pokračovat ve středním vzdělávání.
7. **Negativní dopady** přenesení zodpovědnosti za rozhodování o umístění a přemístění všech dětí v síti školských zařízení na diagnostické ústavy **převažují nad potenciálními přínosy** této změny:
   1. Rozhodování diagnostických ústavů, které probíhá formou správního řízení, nabízí **výrazně méně prostoru pro ochranu práv dětí než soudní rozhodování.**
   2. **Dětem škodí změny umístění, potřebují stabilitu. V případě přijetí pozměňovacího návrhu hrozí, že některé děti zažijí další umístění navíc – pobytu v diagnostickém ústavu. To se týká zejména dětí bez závažných poruch chování, které jsou aktuálně umísťované soudy přímo do dětských domovů. Předložený návrh sice umožňuje, aby byly tyto děti diagnostickým ústavem umístěny přímo do dětského domova bez nutnosti diagnostického pobytu, avšak zda se tak stane, záleží výhradně na posouzení ředitele diagnostického ústavu.** Pobyt v diagnostickém ústavu přitom pro tyto děti může být rizikem, protože v něm pobývají společně s dětmi a mladými lidmi se závažnými poruchami chování.

# Obsah

[Shrnutí 1](#_Toc460858822)

[Obsah 2](#_Toc460858823)

[Úvod 3](#_Toc460858824)

[I. Informace a fakta k jednotlivým bodům odůvodnění návrhu na zrušení § 971 odst. 4 občanského zákoníku 3](#_Toc460858825)

[II. Možné negativní dopady zrušení § 971 odst. 4 OZ 7](#_Toc460858826)

[A. Ochrana práv dětí 7](#_Toc460858827)

[B. Traumatizace dětí a další negativní dopady spojené se střídáním umístění 9](#_Toc460858828)

[C. Ohrožení dětí v důsledku pobytu v diagnostickém ústavu, kde společně pobývají děti s různými potřebami 9](#_Toc460858829)

[D. Menší prostor pro diagnostické ústavy pro práci s dětmi, které jejich péči skutečně potřebují 9](#_Toc460858830)

[Literatura a zdroje 10](#_Toc460858831)

# Úvod

Poslankyně Válková podává pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony. Jedná se o „přílepek“, jehož obsah nijak nesouvisí s obsahem vládního návrhu.

Poslankyně Válková navrhuje, aby namísto soudů rozhodoval diagnostický ústav o tom, v kterém konkrétním dětském domově, dětském domově se školou či výchovném ústavu budou žít děti, kterým soud nařídil ústavní výchovu (o konkrétním kojeneckém ústavu či domově pro osoby se zdravotním postižením by měl rozhodovat nadále soud).

Velmi si vážíme zájmu poslankyně Válkové o osud ohrožených dětí v České republice a její snahy zajistit, aby péče jim poskytovaná co nejvíce odpovídala jejich potřebám. Stejně jako poslankyně vnímáme jako palčivý problém přetíženost a pomalé rozhodování opatrovnických soudů.

Na základě dostupných informací se však obáváme, že poslankyní Válkovou navrhovaná právní úprava spočívající ve změně **odst. 4 § 971 občanského zákoníku a navrácení pravomoci rozhodovat o tom, kde budou vyrůstat ohrožené děti, do rukou diagnostických ústavů, ve svém důsledku přinese více negativních než pozitivních dopadů na životy ohrožených dětí.** Děti potřebují stabilitu. Za škodlivé proto považujeme zejména to, že v případě přijetí návrhu hrozí, že děti budou před umístěním v dětském domově, absolvovat pobyt v diagnostickém ústavu.

Níže uvádíme **skutečnosti, na jejichž základě můžeme usuzovat, že v důvodové zprávě uváděné problémy jsou spíše důsledkem pochybení na straně zařízení ústavní výchovy či soudů a (převážně statistická) data, na základě kterých je možné pochybovat o rozsahu v důvodové zprávě uváděných problémů.** Dále v dokumentu shrnujeme možné negativní dopady na práva dětí spojené s přijetím pozměňovacího návrhu.

# I. Informace a fakta k jednotlivým bodům odůvodnění návrhu na zrušení § 971 odst. 4 občanského zákoníku

Kurzívou v uvozovkách uvádíme jednotlivé body odůvodnění pozměňovacího návrhu poslankyně Válkové.

1. *„Důvodová zpráva k občanskému zákoníku změnu nijak nevysvětluje.“*

Platné znění § 971 odst. 4 obč. zák. je výsledkem shody v rámci připomínkového řízení, jehož se vyjma širokého pléna odborníků zúčastnili nebo měli možnost zúčastnit zástupci všech resortů, včetně veřejného ochránce práv, a bylo předmětem posouzení Legislativní radou vlády. Změna byla zdůvodněna.[[1]](#footnote-1)

1. *„Prvním důvodem, proč navrhuji návrat k předchozí úpravě, je* ***nezbytnost zajistit v některých případech odbornou diagnostiku dítěte a jeho potřeb a umístit dítě do zařízení, které bude jeho potřebám odpovídat****. Zákon o výkonu ústavní výchovy předpokládá, že dětský domov se školou a výchovný ústav poskytují péči dětem se závažnými poruchami chování (a dalším skupinám dětí). Co je závažná porucha chování by měly rozhodnout diagnostické ústavy a toto rozhodnutí odborně podložit. Soudy však nejsou povinny dítě do diagnostického ústavu za účelem provedení diagnostiky umístit. Mají pouze povinnost přihlédnout k zájmům dítěte a k vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Zohlednění zájmů dítěte je však příliš vágně formulovaná povinnost na to, aby pod ní soudy hledaly potřebu provést odbornou diagnostiku. V praxi tak zhodnocení závažných poruch chování může záviset pouze na neodborném laickém odhadu pracovníka orgánu sociálně-právní ochrany dětí či soudu.“*

V případě nejasností či pochybností soudu o kvalitě vyhodnocení potřeb ze strany OSPOD, má soud možnost, jak nařídit pobyt v diagnostickém ústavu na základě předběžného opatření, tak využít i nověji zavedený typ soudního výchovného opatření podle § 13a zák. č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí a nařídit pobyt ve středisku výchovné péče, kde působí specialisté na diagnostiku poruch chování (často jsou přidružená k diagnostickým ústavům). V odůvodnění Vašeho návrhu bohužel absentuje jakákoli evidence, která by mohla potvrdit předkládanou hypotézu, že ve využívání těchto i dalších zákonných možností pro zajištění adekvátní diagnostiky selhávají jak soudy, tak orgány sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD) a děti jsou tak v důsledku umísťovány do zařízení, která neodpovídají jejich potřebám.

Soudní nebo komisionální rozhodování o tom, do jakého zařízení náhradní péče bude dítě umístěno, je v právním řádu zakotveno v mnoha evropských zemích, včetně Slovenska a Polska.

Dále je třeba poukázat na to, že návrh ze strany OSPOD není „neodborným laickým odhadem“.

1. V případech dětí, u kterých se vyskytují poruchy chování, je běžnou praxí OSPOD nejprve využít služby středisek výchovné péče (včetně pobytů) nebo pobyt přímo v diagnostickém ústavu, který se stále častěji realizuje na základě žádosti rodičů (kterým toto doporučil OSPOD). Návrh na umístění do „koncového“ zařízení je až posledním krokem, jak ostatně ukládá OSPOD jak občanský zákoník, tak zákon o sociálně-právní ochraně dětí, a zpravidla mu předchází využití služeb uvedených školských zařízení specializujících se na poruchy chování.
2. V rámci OSPOD se věnují problematice dětí s obtížemi v oblasti chování kurátoři pro mládež, kteří se na tuto oblast specializují. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí dále stanovuje kvalifikační požadavky na sociální pracovníky, kteří pro OSPOD pracují. Tyto vylučují možnost, že by na pracovišti působili laici. Nadto práce OSPOD podléhá dvojímu metodickému vedení (ze strany krajských úřadů a MPSV) a standardům a inspekcím.
3. Návrhy OSPOD jsou součástí individuálního plánu ochrany dítěte (dále jen IPOD), jemuž dle zákona předchází komplexní vyhodnocení potřeb dítěte. Náležitosti IPOD i komplexního vyhodnocení jsou podrobně specifikovány v prováděcích předpisech k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí. Vyhodnocení prováděné OSPOD, včetně oblasti chování, probíhá v kontextu rodiny i komunity. Tento přístup vyhodnocení situace dítěte vychází ze skutečnosti, že je smysluplnější analyzovat chování dítěte v jeho přirozeném prostředí, což doporučuje i odborná literatura,[[2]](#footnote-2) než ho analyzovat v prostředí diagnostického ústavu izolovaně od jeho spouštěčů a kontextu. Přístupy, kdy jsou analyzovány (diagnostikovány) pouze příčiny rizikového chování na straně jedince jsou již překonány. Podobné typy diagnostických pobytů, kdy je chování analyzováno izolovaně od mikro (rodina) i makro (komunita) kontextu, proto už nejsou v různých evropských zemích[[3]](#footnote-3) realizovány. Nejedná se tedy o laický odhad situace dítěte, ale o moderní metodu sociální práce, která je založena na jasných pravidlech.
4. V odborných otázkách přesahujících jejich odbornost si OSPOD žádají posudky dalších odborníků, včetně školských zařízení jako jsou pedagogicko-psychologické poradny, střediska výchovné péče či samotné diagnostické ústavy. Posudky jsou prováděny odborníky ambulantní nebo pobytovou formou.
5. Před jakýmkoli návrhem na umístění dítěte mimo rodinu (vyjma případů, kdy by to bylo zjevně zbytečné) má OSPOD ze zákona povinnost uspořádat tzv. případovou konferenci. Návrh OSPOD tedy není názorem jedné osoby, ale výsledkem diskuse řady odborníků.
6. *„Zařízení pro výkon ústavní výchovy se dále různým způsobem* ***specializují****. Soudy však specializaci v rámci jedné kategorie zařízení (dětský domov, dětský domov se školou, výchovný ústav) nejsou s to vnímat, neboť se jedná o záležitost odbornou, nikoli právní či vyjádřenou ve statutu zařízení, a ani nejsou povinny ji zohledňovat a přihlédnout k místním podmínkám. Může se tak stát, že dítě je umístěno do zařízení, které na ně není připravené co do odbornosti personálu či materiálními podmínkami (možnost ubytovat samostatně nezletilé dívky s jejich dětmi).“*

V odůvodnění, bohužel, absentují důkazy o této specializaci zařízení v rámci jedné kategorie zařízení a evidence o tom, že tato specializace není zohledňována při rozhodování o umístění dětí.

Nadto platí, že soudy nemusí disponovat odborností v této záležitosti, protože návrh na umístění podávají kurátoři pro mládež, kteří disponují znalostí o síti zařízení. Vzhledem k povinnosti navštěvovat děti umístěné v zařízení každé 3 měsíce s cílem sledovat kvalitu péče, naplňování práv dětí a cílů stanovených v individuálním plánu ochrany dítěte, mají OSPOD dostatek informací o péči poskytované jednotlivými zařízeními. Nadto je OSPOD od 1. ledna 2015 vázán také standardy kvality při poskytování sociálně-právní ochrany (viz příloha č. 1 vyhlášky č. 473/2012 Sb.), kde je výslovně požadována návaznost výkonu sociálně-právní ochrany dětí na další fyzické osoby a právnické osoby v kritériu 14a).

V uvedeném případě nezletilých dívek s dětmi bude komplexnějšími informaci o dostupných službách pro nezletilé matky s dětmi disponovat OSPOD spíše než diagnostický ústav, protože je taktéž obeznámen se sítí sociálních služeb pro tuto cílovou skupinu a sítí (zdravotnických) dětských domovů pro děti do 3 let, z nichž některé taktéž poskytují ubytování a péči nezletilým matkám s dětmi. Na rozdíl od diagnostických ústavů, které disponují znalostí primárně o síti školských zařízení pro výkon ústavní výchovy.

1. *„Dítě s poruchou chování může být umístěno do běžného dětského domova, dítě s potřebou výchovně-léčebného režimu tuto péči nedostane. Rovněž soudy nepřihlížejí např. k tomu, zda je v místě zařízení dostatečná dostupnost pedopsychiatrické péče, pokud ji dítě potřebuje.“*

V odůvodnění opět bohužel absentuje evidence o tom, že by někdy k uvedeným situacím došlo v důsledku selhání OSPOD a soudů.

Pokud má dítě potřeby v oblasti duševního zdraví, je stanoveno, jak budou tyto naplňovány v individuálním plánu ochrany dítěte (IPOD), který je zpravidla zpracován na základě případové konference. Taktéž, stejně jako v případě výše uvedených nezletilých matek s dětmi, nelze předpokládat, že diagnostické ústavy budou lépe obeznámeny o síti zdravotnických služeb v oblasti duševního zdraví než OSPOD. Zajištění pedopsychiatrické péče nijak nezávisí na umístění dítěte do ústavní péče..

1. *„Dalším důvodem pro návrat k předchozímu stavu je* ***přetíženost a******pomalé rozhodování soudů*** *nejen o umístění, ale i o přemístění dětí.“*

Délku rozhodování soudů o umísťování dětí, nejen do ústavní, ale i náhradní rodinné péče, taktéž považujeme za významný veřejně politický problém. Existují však i jiné varianty řešení tohoto problému než zrušení soudního rozhodování o tom, v jakém zařízení budou vyrůstat ohrožené děti.

Předně jde o posílení kapacity opatrovnických soudů, která evidentně neodpovídá potřebám společnosti, a to nejen kvůli nárůstu agendy spojené s rozhodováním o umístění dětí vyrůstajících mimo svou biologickou rodinu, ale zejména v důsledku rostoucí rozvodovosti, rozvoje institutu střídavé péče a dalších společenských změn. Přičemž nemusí docházet jen k navyšování počtu samotných soudců, ale i ke zvyšování počtu soudních asistentů. Taktéž lze uvažovat o redukci některých méně významných agend (např. rozhodování o výši kapesného dětí ve střídavé péči) nebo o širším využívání mediace na úkor soudního rozhodování, jako je to běžné v zahraničí.

Další možností je zpoplatnění některých dosud bezúplatných úkonů v oblasti opatrovnického soudnictví, které nemá v mezinárodním srovnání odbody a má prokazatelné negativní dopady nejen na přetíženost soudů, ale i na životy dětí, jejichž rodiče si mohou díky tomu dovolit se roky soudit.[[4]](#footnote-4)

Rozhodnutí o přijetí konkrétní varianty (respektive kombinace opatření) by mělo být výsledkem komplexního vícekriteriálního hodnocení variant.

Řešit přetíženost a pomalé rozhodování soudu tím, že dítěti přidáme další ústav, další bydliště na cestě mimo rodinu, je krátkozraké. Čím více umístění dítě za svůj život zažije, tím negativnější dopad to má na jeho život (více viz v bodu II. B Traumatizace dětí a další negativní dopady spojené se střídáním umístění).

Nadto v případě rozhodování o přemístění do jiného zařízení (včetně přemísťování mezi dětskými domovy, nikoli pouze z diagnostického ústavu do „koncového zařízení“) došlo k vydání rozhodnutí soudem podle statistických údajů Ministerstva spravedlnosti v 70 % případů do 4 měsíců a v 91 % případů do 6 měsíců (viz přiložená Analýza ke zrušení § 971 odst. 4 OZ). Nelze tedy hovořit o tom, že by rozhodování soudů v této záležitosti bylo tak pomalé, že by docházelo k zásadnímu porušování práv dětí.

1. *„Mám informace o tom, že minimálně 67 dětí, které v červnu 2014 dokončily základní školní docházku v dětských domovech se školou, nemohlo v září nastoupit na střední školu či odborné učiliště, protože soudy nestihly včas rozhodnout o přemístění z dětského domova se školou do výchovného ústavu, kde děti měly pokračovat ve vzdělávání. Tento problém stále přetrvává.“*

Existující statistická data vyvracejí, že by uvedený problém přetrvával. Podle Statistické ročenky školství[[5]](#footnote-5) bylo k 31. 10. 2015 v dětských domovech se školou celkem 106 dětí ve věku nad 15 let (13 % ze všech dětí v dětských domovech se školou). Z  toho 95 dětí (90 %) absolvovalo střední nebo vyšší vzdělání, pouze 11 bylo nezařazených. Přičemž nezařazení mohlo mít celou řadu různých důvodů.

Dále je třeba poznamenat, že platná právní úprava umožňuje, aby děti umístěné v dětských domovech se školou absolvovaly střední vzdělání v jakékoli střední škole v komunitě, internátní škole, nebo dokonce škole při jiném ústavu (například při výchovném ústavu). A jak je patrné z uvedené statistiky, dětské domovy této možnosti využívají. Což lze označit jako dobrou praxi vzhledem k tomu, že tak děti budou spíše absolvovat střední vzdělávání v nesegregovaném prostředí (na rozdíl od situace, kdy by byly přesunuty do výchovného ústavu se střední školou) a jsou ušetřeny dalšího přesunu do jiného ústavu, což je často traumatizující zkušenost a má negativní dopady na život dětí (viz níže 2. oddíl).

Přesuny dětí z dětského domova se školou do výchovného ústavu realizované z důvodu absolvování středního vzdělávání ve škole přidružené k výchovnému ústavu lze chápat jako špatnou praxi, jelikož pobyt ve výchovném ústavu by měl být realizován především pro závažnost problémů v oblasti chování, nikoli kvůli vzdělávání (viz přiložená Analýza ke zrušení § 971 odst. 4 OZ). Zahrnutí OSPOD a soudů do rozhodování o těchto přesunech mezi školskými zařízeními poskytuje vyšší záruky toho, že přesuny dětí budou odůvodněné.

1. *„Kvůli zahlcenosti soudů a pomalému rozhodování se rovněž děje to, že děti, které jsou soudem umístěny do diagnostického ústavu, zde zůstávají nepřiměřeně dlouho. Pobyt v diagnostickém ústavu má podle zákona o výkonu ústavní výchovy trvat zpravidla 8 týdnů, má jít o přechodnou fázi, tato lhůta je však často překračována,“*

Závažnost tohoto problému bohužel není možné posoudit, jelikož není dostupná evidence, které by prokázala jeho rozsah. Je třeba provést analýzu, které by identifikovala, jak (ne)rozsáhlý je problém nepřiměřeně dlouhých pobytů s negativními dopady na životy dětí. Zrušení platného soudního rozhodování o umístění dětí do konkrétních zařízení by mělo vycházet z toho, že (1) byl potvrzen rozsah problému, (2) lze předpokládat, že změna právní úpravy problém vyřeší a (3) porovnání možných variant řešení a rizik ukázalo, že změna nebude mít negativní dopady v jiných oblastech (zrušení soudního rozhodování by je mělo – viz kapitolu II).

1. *„…diagnostické ústavy jsou proto přeplněny a nemají kapacitu přijímat další děti, které potřebují jejich péči.“*

Toto tvrzení není dle dostupných oficiálních údajů pravdivé. Ve školním roce 2014/2015 byl podle Statistické ročenky školství denní průměr obsazených lůžek 405 z 504 lůžek.[[6]](#footnote-6) Volných tedy bylo v průměru každý den téměř 100 lůžek a obsazenost byla 80%. K 31. 10. 2015 měly dle Statistické ročenky všechny diagnostické ústavy napříč Českou republikou volnou kapacitu.

Navíc navrácením rozhodování do rukou diagnostických ústavů spíše naroste počet dětí v diagnostických ústavech umístěných, tedy případný problém s  kapacitou se spíše zhorší.

1. *„Konečně je stávající praxe zcela nepraktická. Soudy nejsou povinny zohledňovat* ***kapacitu či naplněnost zařízení*** *a některé to opravdu nedělají. Zařízení není účastníkem řízení, nemá oficiální přístup k informacím, kolik dětí bude muset přijmout a kdy. Pokud se zařízením nekomunikují z vlastní iniciativy samy soudy, může nastat problém s přeplněností zařízení, což může mít výrazně negativní dopad zejména na děti se specifickými potřebami.“*

Není předložena žádná evidence o tom, že by docházelo v praxi k hypotetizovaným problémům. Uvedené scénáře jsou nepravděpodobné jednak vzhledem k tomu, že podle Statistické ročenky školství měly ve školním roce 2014/2015 všechny typy školských zařízení ústavní výchovy volnou kapacitu. Dále platí, že návrhu na umístění do konkrétního zařízení zpravidla předchozí komunikace OSPOD se zařízením. Nadto zařízení může být účastníkem řízení a mít oficiální přístup k informacím (viz přiložená právní analýza).

1. *„Podle mých zkušeností mají diagnostická centra nejvyšší odbornou kapacitu.“*

Zde opět chybí evidence, která by prokázala, že, pokud jde o poruchy chování, diagnostické ústavy disponují vyšší odbornou kapacitou než pedopsychiatři, psychologové, etopedi a další odborníci působí ve střediscích výchovné péče, či dalších zařízení, jejichž služby OSPOD mohou využít a využívají, jak bylo poukázáno výše. Přičemž využívány jsou i samotné diagnostické ústavy.

Podstatné je však také to, že i za přijetí předpokladu, že v diagnostických ústavech je „nejvyšší odborná kapacita“ , sám pobyt v diagnostickém ústavu má z podstaty omezenou možnost vyřešit problémy dětí (jak konstatoval i Veřejný ochránce práv na základě svých návštěv diagnostických ústavů[[7]](#footnote-7)).

1. *„I při jejich rozhodování by práva dětí byla ochráněna jak prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení, tak případně ve správním soudnictví.“*

Přiložená Analýza ke zrušení § 971 odst. 4 OZ ukazuje, že v případě zrušení soudního rozhodování by došlo k výraznému zhoršení ochrany dětí, pokud jde o opravné prostředky oproti stávajícímu stavu. V systému práva ČR mají soudy nezastupitelnou roli v zajištění nezávislosti, a pokud bychom tento prvek z procesu umisťování dětí odstranili, ochudili bychom je o možnost skutečně nezávislého posouzení situace.

# II. Možné negativní dopady zrušení § 971 odst. 4 OZ

## Ochrana práv dětí

Negativní dopady zrušení § 971 odst. 4 OZ z hlediska ochrany práv dětí podrobně vysvětluje přiložená Analýza ke zrušení § 971 odst. 4 OZ. Zde uvádíme několik nejvýznamnějších dopadů.

Listina základních práv a svobod i Úmluva o právech dítěte garantují dětem právo nejen na to, aby soud rozhodoval o tom, zda budou umístěny do náhradní péče, ale i o tom, kde bude náhradní péče probíhat. Takto vyložil uvedené dokumenty (které jsou součástí ústavního pořádku České i Slovenské republiky) Ústavní soudu Slovenské republiky.[[8]](#footnote-8) Předkládaný návrh na zrušení § 971 ods. 4 OZ je v tomto smyslu protiústavní. V případě podání ústavní stížnosti by velmi pravděpodobně došlo k jeho zrušení i ústavním soudem České republiky.

**Dětem by v případě přijetí předloženého pozměňovacího návrhu byl při jejich umísťování odepřen skutečný a účinný přístup k soudu.** Je třeba vycházet z toho, že umísťováním dětí do pobytových zařízení kolektivní péče dochází nejen k zásahu do základních práv dítěte souvisejících s ochrannou jeho rodinného života a jeho právem na rodičovskou péči a výchovu, ale rovněž k velmi závažnému zásahu do osobní svobody dítěte. To ostatně konstatoval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1945/08, v němž zdůraznil, že *„rodinné prostředí je tedy pro dítě prostorem svobody a jakékoliv jiné prostředí za prostor osobní svobody dítěte proto považovat nelze. Posledně uvedené platí především pro zařízení zřizovaná orgány veřejné moci, tedy především ústavní zařízení, která mají (nutně) vlastní režim, který vnucují (v souladu se zákonem) svým chovancům.“* Intenzita zásahu do osobní svobody dítěte navíc přímo odvisí od typu zařízení, do nějž je dítě umísťováno, přičemž v případě uzavřených školských zařízení pro výkon ústavní výchovy se školou uvnitř areálu zařízení dokonce může vyúsťovat až ve zbavení osobní svobody dítěte.

Z mezinárodních úmluv o lidských právech, která Česká republika ratifikovala, přitom vyplývá právo toho, do jehož osobní svobody je zasahováno, na **urychlené rozhodnutí soudu o zákonnosti takového opatření a na osobní slyšení soudem**. V případě, že by o umístění dítěte do konkrétního zařízení rozhodoval namísto soudu diagnostický ústav, bylo by dítě fakticky zbaveno možnosti domoci se soudního přezkumu zákonnosti takového rozhodnutí o jeho umístění. Procesní cesta, která by dítě v takové situaci čekala, by nutně vedla přes odvolání proti správnímu rozhodnutí k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, až po podání žaloby. Podání žaloby je přitom zpoplatněno soudním poplatkem ve výši 3 000,- Kč a dítě v daném řízení nese riziko, že v případě, že se svou žalobou neuspěje, bude muset nést též náklady protistrany. Dítě by navíc mohlo být procesně aktivní jedině v případě, že by byl procesně aktivní jeho opatrovník, kterého však diagnostické ústavy ani nyní při rozhodování o umístění dítěte s uloženou ochrannou výchovou běžně neustanovují a neustanovovaly jej ani v minulosti, když ještě rozhodovaly o umísťování dětí do konkrétního zařízení i v případě nařízené ústavní výchovy.

Navíc správní rozhodnutí diagnostického ústavu o umístění dítěte by bylo ještě před tím, než by jeho zákonnost mohl přezkoumat soud, již pravomocné a vykonatelné. To jinými slovy znamená, že v případě, že by diagnostický ústav jako správní orgán při rozhodování o umístění dítěte pochybil a např. nerespektoval taková zákonná hlediska, jako je co nejbližší umístění dítěte poblíž rodičů, nebo nerozdělování sourozenců, jediné, čeho by se dítě mohlo u soudu domoci, pokud by zcela teoreticky nastoupilo výše popsanou cestu, o čemž lze oprávněně pochybovat, by bylo **již pouhé konstatování porušení práv dítěte, s odstupem několika měsícůi let, které by už reálně na situaci dítěte nutně nemuselo mít žádný dopad**.

Ze všech těchto skutečností tak zcela jasně vyplývá, že přenesení kompetence rozhodovat o konkrétním zařízení, do něhož má být umístěno dítě na základě předběžného opatření nebo na základě nařízení ústavní výchovy, **by dítě zcela zbavilo jakékoli soudní ochrany a učinilo by jej zcela závislým na uvážení správního orgánu**. Takový stav je s ohledem na mezinárodní závazky České republiky zcela nepřijatelný, což bylo ostatně i důvodem přijetí nové právní úpravy.

Vedle toho je těžko představitelné, aby soud rozhodl o nařízení ústavní výchovy, bez toho aniž by on sám v rámci dokazování v průběhu soudního řízení nezjistil, jaké konkrétní potřeby dané dítě má a jakým způsobem může k jejich naplnění přispět jeho umístění v pobytovém zařízení. To nutně poté musí souviset i **s představou soudu o tom, do jakého konkrétního zařízení dítě umístí, jelikož bez takové znalosti si soud objektivně nemůže zodpovědět otázku, co toto zařízení může dítěti nabídnout a zda se tato nabídka potkává s prokázanými potřebami dítěte**. Pokud by tomu tak nebylo, bude soud opět přistupovat k nařizování ústavní výchovy jako ke všespásnému opatření svého druhu, aniž by mohl jakýmkoli způsobem posoudit vhodnost konkrétní služby, která dítěti bude poskytována. Otázka vhodnosti přitom není otázkou odbornou, ale otázkou právní vyplývající z nezbytnosti důsledného uplatňování principu proporcionality při jakémkoli zásahu do základních lidských práv a svobod člověka.

Dále by přenesení rozhodování o umísťování a přemísťovaní dětí na diagnostické ústavy de facto způsobilo, že by:

* Práva dětí by byla méně chráněna v zásadní otázce, kde budou několik let následujících let vyrůstat, než jsou ve výrazně marginálnějších záležitostech, kde je uplatňováno soudní rozhodování.
* Práva dětí by byla méně chráněna (zejména pokud jde o odvolací mechanismy), než práva vězňů, osob omezených na svobodě, či klientů pobytových sociálních služeb jako jsou domovy pro osoby se zdravotním postižením.

## Traumatizace dětí a další negativní dopady spojené se střídáním umístění

Odborná literatura poukazuje na to, že pro děti umístěné mimo rodinu je zásadní stabilita umístění. S přemísťováním dětí je spojená jejich traumatizace a řada dalších negativních dopadů a rizik.[[9]](#footnote-9)

Ve světle těchto skutečností lze považovat za jednoznačně pozitivní trend, že po zavedení soudního rozhodování ve věci umístění do konkrétního zařízení v roce 2013, došlo k výraznému poklesu počtu dětí, které musely absolvovat umístění v diagnostickém ústavu. Zatímco ve školním roce 2011/2012 bylo přijato do diagnostických ústavů 2 055 dětí ve školním roce 2014/2015 to bylo o 926 méně – 1 129 dětí (55 % hodnoty v roce 2012).

**Předložený návrh sice umožňuje, aby byly děti do 6 let a děti bez závažných poruch chování diagnostickým ústavem umístěny přímo do dětského domova bez nutnosti absolvovat pobyt v diagnostickém ústavu, avšak zda se tak stane, záleží výhradně na posouzení ředitele diagnostického ústavu.** Se zrušením § 971 odst. 4 OZ je tedy spojené zvýšené riziko traumatizace dětí a dalších negativních dopadů spojených se střídáním umístění.

## Ohrožení dětí v důsledku pobytu v diagnostickém ústavu, kde společně pobývají děti s různými potřebami

S pobytem v diagnostickém ústavu jsou spojená rizika související s tím, že v jednom zařízení pobývají děti různých věkových kategorií s různými potřebami a problémy. Jak mladší děti, u kterých měly rodiče problémy s výchovou, nebo nechodily do školy, tak starší děti a mládež, u kterých se vyskytovalo zneužívání drog, kriminální činnost či prostituce.[[10]](#footnote-10) V roce 2012 bylo podle Statistické ročenky školství 55 % dětí umístěno diagnostickým ústavy do dětských domovů či rodičovské péče, tudíž se nejednalo o děti se závažnými problémy v oblasti chování a 45 % bylo umístěno do dětských domovů se školou či výchovných ústavů, kam jsou přijímány děti se závažnými problémy v oblasti chování. Je zřejmé, že v diagnostických ústavech pobývají současně děti, u kterých se vyskytují závažné sociálně patologické jevy, spolu s dětmi s jinými potřebami a problémy. Jedná se o prostředí ze své podstaty rizikové.

Stávající právní úprava, která vytváří pobídky k tomu, aby soudy umísťovaly děti do diagnostických ústavů jenom v případech, kdy je to skutečně potřeba, je z pohledu prevence umísťování dětí, pro které by mohl být pobyt v diagnostickém ústavu rizikový, vhodnější než zrušení § 971 odst. 4 OZ, které by vedlo k častějšímu využívání pobytů v diagnostických ústavech, jak bylo popsáno výše.

## Menší prostor pro diagnostické ústavy pro práci s dětmi, které jejich péči skutečně potřebují

Aktuálně se dostávají do diagnostických ústavů děti a mladí lidé, kteří umístění v tomto zařízení skutečně potřebují, protože takto situaci vyhodnotil OSPOD a soud. V případě přijetí návrhu by se do diagnostických ústavů automaticky dostávaly všechny děti, kterým soud nařídí ústavní výchovu, včetně dětí bez závažných poruch chování, které jsou aktuálně umísťovány přímo do dětských domovů. Kapacity diagnostických ústavů se budou více než nyní vyčerpávat na péči o děti, které ji nepotřebují, a ústavům zbyde menší prostor pro práci s dětmi, které ji skutečně potřebují.

# Literatura a zdroje

AARONS, Gregory A., et al. Behavior problems and placement change in a national child welfare sample: A prospective study. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 2010, 49.1: 70-80.

Bronfebrenner, U. (1979) *The Ecology of Human Development*. Cambridge: Harvard University Press.

Fraser, M. (ed.) (1997). *Risk and Resilience in Childhood: An Ecological Perspective*. Washington DC: NASW.

HYDE, Justeen; KAMMERER, Nina. Adolescents' perspectives on placement moves and congregate settings: Complex and cumulative instabilities in out-of-home care. *Children and Youth Services Review*, 2009, 31.2: 265-273.

CHIPUNGU, Sandra Stukes; BENT-GOODLEY, Tricia B. Meeting the challenges of contemporary foster care. *The future of children*, 2004, 75-93.

Kuchařová, Věra a kol. Z*hodnocení a optimalizace řízení systému sociálně-právní ochrany (ohrožených) dětí a rodin ve vybraných regionech.* Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. Praha: 2010. Dostupné z: <http://www.pravonadetstvi.cz/stahnout-soubor/socpravniochranadeti-analyza>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Hodnocení systému péče o ohrožené děti* [online]. 2007 [cit. 16.4.2014]. s. 8. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/hodnoceni-systemu3-pdf.aspx>

MUNRO, Emily R.; HARDY, Ainsley. *Placement stability: a review of the literature*. © CCFR, 2006.

*101467. RODIČOVSKÁ ODPOVĚDNOST POD DROBNOHLEDEM*. [online] 2016. [cit. 16.7.2016]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/rodicovska-odpovednost-pod-drobnohledem-101467.html>

RUBIN, David M., et al. Placement stability and mental health costs for children in foster care. *Pediatrics*, 2004, 113.5: 1336-1341.

RUBIN, David M., et al. The impact of placement stability on behavioral well-being for children in foster care. *Pediatrics*, 2007, 119.2: 336-344.

SHOEMAKER, Donald J. *Theories of delinquency: An examination of explanations of delinquent behavior*. Oxford University Press, 2010.

Statistická ročenka školství. [online] Dostupné z <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>.

Veřejný ochránce práv. *Zpráva ze systematických návštěv. Diagnostické ústavy*. 2013. [online] Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2013/NZ-26_2012-diagnosticke-ustavy.pdf>

1. V odůvodnění bylo uvedeno, že v: „*souladu s trendem přenášet důležitá rozhodnutí o právech a povinnostech lidí ze správních orgánů na soud … se navrhuje, aby to byl soud, který rozhoduje o mimořádně závažné otázce umístění dítěte do péče ústavu (právnické osoby), obdobně jako to bude činit i v ostatních případech svěření dítěte do péče zařízení (§ 871, § 872, § 918 odst. 2) a jako to jmenovitě činí při svěřování dítěte do péče pěstounské. Potřeba takovéto legislativní úpravy vyplynula jednoznačně též ze závěrů Analýzy legislativy, řízení a financování systému péče o ohrožené děti, kterou v r. 2010 vypracoval Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.“.* [↑](#footnote-ref-1)
2. Viz např. SHOEMAKER, Donald J. Theories of delinquency: An examination of explanations of delinquent behavior. Oxford University Press, 2010. Bronfebrenner, U. (1979) *The Ecology of Human Development.* Cambridge: Harvard University Press.

   Fraser, M. (ed.) (1997). *Risk and Resilience in Childhood: An Ecological Perspective*. Washington DC: NASW. [↑](#footnote-ref-2)
3. Například ve Velké Británii byla „assessment centra“ částečně obdobná diagnostickým ústavům zrušena. Podobné instituce neexistují v Holandsku, Dánsku, Švédsku či Norsku a pravděpodobně ani v řadě dalších evropských zemích, avšak o nich nemáme informace. [↑](#footnote-ref-3)
4. Viz 101467. RODIČOVSKÁ ODPOVĚDNOST POD DROBNOHLEDEM. [online] 2016. [cit. 16.7.2016]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/rodicovska-odpovednost-pod-drobnohledem-101467.html> [↑](#footnote-ref-4)
5. Dostupné z <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Výpočet na základě statistiky dnů strávených dětmi v zařízení, mezi obsazená lůžka počítáme i lůžka „obsazená“ dětmi na útěku. Volná lůžka jsou tedy skutečně volná lůžka. [↑](#footnote-ref-6)
7. Veřejný ochránce práv. *Zpráva ze systematických návštěv. Diagnostické ústavy*. 2013. [online] Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2013/NZ-26_2012-diagnosticke-ustavy.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. Viz Nález slovenského ÚS, sp. zn. je Pl. ÚS 14/05, ze dne 18. 10. 2006, výrok zrušující příslušná ustanovení o správní předpěstounské péči slovenského zák. o rodině, byl publikován pod č. 615/2006 Z. z. [↑](#footnote-ref-8)
9. AARONS, Gregory A., et al. Behavior problems and placement change in a national child welfare sample: A prospective study. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 2010, 49.1: 70-80.

   HYDE, Justeen; KAMMERER, Nina. Adolescents' perspectives on placement moves and congregate settings: Complex and cumulative instabilities in out-of-home care. *Children and Youth Services Review*, 2009, 31.2: 265-273.

   CHIPUNGU, Sandra Stukes; BENT-GOODLEY, Tricia B. Meeting the challenges of contemporary foster care. *The future of children*, 2004, 75-93.

   MUNRO, Emily R.; HARDY, Ainsley. *Placement stability: a review of the literature*. © CCFR, 2006.

   RUBIN, David M., et al. Placement stability and mental health costs for children in foster care. *Pediatrics*, 2004, 113.5: 1336-1341.

   RUBIN, David M., et al. The impact of placement stability on behavioral well-being for children in foster care. *Pediatrics*, 2007, 119.2: 336-344. [↑](#footnote-ref-9)
10. Viz Kuchařová, Věra a kol. Z*hodnocení a optimalizace řízení systému sociálně-právní ochrany (ohrožených) dětí a rodin ve vybraných regionech.* Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. Praha: 2010. Dostupné z: <http://www.pravonadetstvi.cz/stahnout-soubor/socpravniochranadeti-analyza> [↑](#footnote-ref-10)