

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jana Holubová

Transformace systému péče o ohrožené děti
(Bakalářská práce)

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Transformace systému o ohrožené děti vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

Obsah

Úvod.....	4
1 Vymezení základních pojmů.....	5
2 Historický vývoj.....	9
3 Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011.....	11
4 Návrh novelizace stávající právní úpravy	15
5 Konkrétní změny v paragrafovém znění	18
5.1 Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen zákon o SPO).....	18
5.1.1 Základní pojmy	18
5.1.2 Základní ustanovení sociálně-právní ochrany, odborná přípr. žadatelů.....	19
5.1.3 Soudní návrhy, zprostředkování náhradní rodinné péče	23
5.1.4 Pěstounská péče na přechodnou dobu	24
5.1.5 Sociální kuratela	27
5.1.6 Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.....	28
5.1.7 Pěstounská péče, práva a povinnosti, dohody	29
5.1.8 Dávky pěstounské péče.....	31
5.1.9 Inspekce a standardy kvality.....	33
5.1.10 Přechodná ustanovení.....	35
5.2 Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o rodině)	37
6 Úmluva o právech dítěte.....	40
Závěr	41
Zdroje	42
Shrnutí.....	44
Klíčová slova	46

Úvod

Pro svou bakalářskou práci jsem si vybrala téma Transformace systému péče o ohrožené děti. Náhradní rodinná péče, péče o ohrožené děti a veškerá další témata s problematikou související mi byla ještě před pár lety naprosto cizí. Pak jsem ale měla díky svému zaměstnání možnost do této oblasti blíže nahlédnout. A ačkoliv rodinné právo není součástí oboru, který studuji, vybrala jsem si uvedené téma především z důvodu mého zájmu o tuto oblast.

Proces transformace systému péče o ohrožené děti je procesem dlouhodobým a s postupem času vnímaným jako nutným a neodvratným. Ve své práci se zaměřím na jeho základní aspekty. Vymežím základní pojmy, vyjdu z historického vývoje péče o ohrožené děti a rovněž z Národního akčního plánu péče o ohrožené děti pro rok 2009-2011, který se stal „základním kamenem“ všech dalších úvah, transformací a novelizací právních předpisů.

Pokusím se důkladněji shrnout základní navrhované úpravy právních předpisů, které se problematikou zabývají, zejména zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 94/1963 Sb, o rodině, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovaná novelizace prvního zmiňovaného zákona přináší rozsáhlé úpravy tohoto právního předpisu, pokusím se tedy s ohledem na rozsah své bakalářské práce systematicky shrnout ty, které jsou dle mého názoru nejzásadnější a péči o ohrožené děti bezprostředně ovlivní.

Dle aktuálně dostupných informací je mi známo, že novela zákona č.359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, již byla schválena vládou a předložena Parlamentu České republiky k dalšímu legislativnímu procesu. Předpokládá účinnost této novely byla již v průběhu vytváření paragrafovaného znění a v průběhu jeho připomínkování odložena, aktuálně k 1.7.2012. Je možné, že předtím, než svou práci dokončím, nastanou v této věci další změny. Pokud se tak stane, zohledním aktuální dění v obsahu své práce, případně o něm budu referovat v jejím závěru.

1 Vymezení základních pojmů

Než se plně ponoříme do procesu transformace systému péče o ohrožené děti a připravované novely právních předpisů, je třeba vymezit některé základní pojmy. Vyjdu z aktuálně platného zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Tento zákon vymezuje sociálně-právní ochranu jako:

- „a) ochranu práv dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu,
- b) ochranu oprávněných zájmů dítěte, včetně ochrany jeho jmění,
- c) působení směřující k obnovení narušených funkcí rodiny.“¹

„Sociálně-právní ochrana představuje soubor různých opatření a nástrojů, které je třeba používat včas, vhodně a účelně s vědomím, že základním principem při poskytování sociálně-právní ochrany dětí je nejlepší zájem a blaho dítěte.“²

Mezi základní principy těchto opatření a nástrojů pak dozajista patří antidiskriminační přístup, tedy poskytování ochrany všem dětem bez rozdílů rasy, barvy pleti, vyznání atd. Za dítě je pro účely sociálně-právní ochrany považován nezletilý jedinec ve věku do 18 roků. Ochranu poskytují zákonem k tomu zmocněné orgány, odpovědný za výkon této ochrany je potom stát, jakožto základní subjekt v oblasti výkonu veřejné správy. S postupem času, vývojem i navrhovaným procesem transformace, je stále více akcentován přístup preventivní, který umožňuje včasnou práci s rodinou za účelem udržení a podpoření funkčního rodinného prostředí, což je dle mého názoru krok správným směrem.

V §2 výše uvedeného zákona najdeme vymezení dítěte, jakožto osoby nezletilé, tedy osoby mladší 18 roků, přičemž se vychází z právní úpravy občanského zákoníku. Sociálně-právní ochrana je této nezletilé osobě poskytována za předpokladu, že má na území ČR trvalý pobyt, je zde oprávněna pobývat, podala žádost o udělení mezinárodní ochrany (či jeho rodič), jako dítě cizinec je přihlášena k trvalému pobytu delšímu než 90 dnů. Jde o poměrně široké vymezení se snahou poskytnout ochranu ohroženým dětem, které jsou občany ČR, stejně jako občanům

¹ §1(1) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

² NOVOTNÁ, Věra, BURDOVÁ, Eva. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2007. Předmluva, s. 7.

jiných států. Zákon dále stanovuje, že základní sociálně-právní ochrana v nezbytném rozsahu bude poskytnuta rovněž dítěti, které do výše uvedených kategorií nepatří. Domnívám se, že tento princip je jakousi vizitkou vyspělé společnosti, která vnímá jako nutné poskytnout pomoc každému ohroženému dítěti, alespoň v nejzákladnější míře tak, aby nebyl ohrožen jeho život, zdraví a další vývoj.

Při poskytování pomoci dětem a jejich rodinám často mluvíme o dětech ohrožených či znevýhodněných. Vymezení tohoto pojmu se věnuje § 6 výše uvedeného zákona, který shrnuje základní situace, ve kterých je nutné dítěti poskytnout pomoc a ochranu. Při stanovení výčtu situací zákon používá slovo zejména, nejedná se tedy o výčet taxativní, který by byl striktně uzavřený, ale spíše výčet demonstrativní.

Dle §6 se sociálně-právní ochrana poskytuje dětem:

„a) jejichž rodiče

1. zemřeli

2. neplní povinnost plynoucí z rodičovské zodpovědnosti, nebo

3. nevykonávají nebo zneužívají práva plynoucí z rodičovské odpovědnosti;

b) které byly svěřeny do výchovy jiné fyzické osoby než rodiče, pokud tato osoba neplní povinnosti plynoucí ze svěřeni dítěte do její výchovy;

c) které vedou zahálčivý nebo nemravný život spočívající zejména v tom, že zanedbávají školní docházku, nepracují, i když nemají dostatečný zdroj obživy, požívají alkohol nebo návykové látky, živí se prostitucí, spáchaly trestný čin nebo, jde-li o děti mladší než patnáct let, spáchaly čin, který by byl jinak trestným činem, opakovaně nebo soustavně páchají přestupky nebo jinak ohrožují občanské soužití;

d) které se opakovaně dopouští útěků od rodičů nebo jiných fyzických nebo právnických osob odpovědných za výchovu dítěte;

e) na kterých byl spáchán trestný čin ohrožující život, zdraví, jejich lidskou důstojnost, mravní vývoj nebo jmění, nebo je podezření ze spáchání takového činu;

f) které jsou na základě žádosti rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte opakovaně umístovány do zařízení vyžadujících nepřetržitou péči o děti nebo jejich umístění v takovém zařízení trvá déle než 6 měsíců;

g) které jsou ohrožovány násilím mezi rodiči nebo jinými osobami odpovědnými za výchovu dítěte, popřípadě násilím mezi dalšími fyzickými osobami;

h) které jsou žadateli o azyl odloučenými od svých rodičů, popřípadě jiných osob odpovědných za jejich výchovu;

pokud tyto skutečnosti trvají po takovou dobu nebo jsou takové intenzity, že nepříznivě ovlivňují vývoj dětí nebo jsou anebo mohou být příčinou nepříznivého vývoje dětí.“³

Proces transformace systému péče o ohrožené děti se snaží řešit především otázku péče primární rodinné a následně péče takové, která je k péči rodinné co nejbližší alternativou. Systém osvojení je jedním ze zcela specifických řešení pro konkrétní děti, v naší zemi poměrně rozšířený s velkým zájmem osvojitelů. Z vlastní znalosti této problematiky mohu říct, že poptávka osvojitelů převyšuje nabídku dětí, které jsou osvojitelé schopni přijmout (ať už s ohledem na specifické potřeby dětí či nároky osvojitelů). Daleko palčivějším problémem je tedy problematika pěstounské péče, na kterou se celý proces transformace cíleně zaměřuje. Domnívám se, že je třeba zajistit dostatek vhodných pěstounů pro péči o děti se širokým spektrem potřeb. Samotná pěstounská péče je dle mého názoru nejméně ze třech čtvrtin všech případů tvořena tzv. pěstounskou péčí příbuzenskou, tedy péčí příbuzných, prarodičů, tet, strýců. Pěstounská péče v užším slova smyslu, za kterou vnímám pěstounskou péči zprostředkovanou příslušnými orgány, je realizována naprosto minimálně, neboť chybí dostatek pěstounů potřebných k zajištění tohoto druhu péče pro všechny potřebné děti. I z tohoto důvodu jsou potom do pěstounské péče umisťovány zejména děti mladšího věku, předškolního, maximálně mladšího školního a děti majoritního etnika bez vážnějšího zdravotního postižení. Zcela chybí rodiny pro děti minoritního etnika, sourozenecké skupiny a děti se smyslovým či tělesným handicapem.

Pokud bychom měli pěstounskou péči nějak vymezit, můžeme říci, že pěstounská péče je jednou z forem náhradní rodinné péče, při které zůstávají zachovány biologické a právní vazby k původní rodině.

„Hlavní náplní pěstounské péče je výkon osobní péče o nezletilé dítě po dobu, po kterou nemohou rodiče o dítě osobně pečovat. Jakmile se rodinné poměry dítěte podaří uspokojivě uspořádat a ozdravit, má dítě právo na osobní péči svých rodičů ... Není-li to však dlouhodobě možné, musí pěstounská péče plnit úkol dlouhodobější osobní péče o dítě s cílem zajistit dítěti zdravé a stabilní rodinné prostředí.“⁴

³ §6(1) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

⁴ HRUŠÁKOVÁ, Milana, Králíčková, Zdeňka. *České rodinné právo*. 3.vydání. Brno: Doplněk, 2006, s.326.

Aktuální situace týkající se množství pěstounů, které mají krajské úřady pro zprostředkování této formy náhradní rodinné péče potřebným dětem k dispozici, je dle mého názoru zcela nedostačující. Jedná se o dlouholetý problém nedostatku pěstounů. Je otázkou pro příslušné odborníky, jak tuto problematiku řešit. Inspirací nám mohou být modely zahraniční, kdy je mi známo, že například ve Francii probíhají velké náborové akce budoucích matek pěstounek a pěstounek na přechodnou dobu například přímo před uzavřenou továrnou (s ohledem na velký počet aktuálně nezaměstnaných lidí). Je však rovněž nutné se zamyslet, zda právě tento způsob náboru nových budoucích pěstounů je zcela ideální. O tomto problému bude pojednáno dále, zejména v souvislosti s konkrétními návrhy a novelizací právní úpravy.

2 Historický vývoj

Problematika péče o ohrožené a jiným způsobem znevýhodněné děti je v současné době upravena zejména v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a dále v některých předpisech souvisejících. Jedná se o právní odvětví práva veřejného, jehož zakotvení vychází již z ústavního rámce, Listiny základních lidských práv a svobod. Problematiku rovněž dále vymezuje Úmluva o právech dítěte a řada předpisů mezinárodního či unijního práva (mezinárodní smlouvy, nařízení, doporučení aj.).

Pokud bychom se chtěli ohlédnout do minulosti, je možno konstatovat, že první zákonné úpravy v této právní oblasti se nám promítají do období poloviny devatenáctého století. V této době vznikl jeden z prvních veřejně organizovaných způsobů péče, péče chudinská. Jak plyne z jejího názvu, péče se zaměřovala především na výchovu a pomoc dětem z nejhudších rodinných poměrů. Spočívala v zajištění výchovy, výživy, nezbytné péče zdravotní a rovněž ve snaze o nápravu nevhodného chování dětí, které byly považovány za zanedbané. Zvláštním druhem péče byla péče o děti osiřelé. Tato pomoc byla vnímána jako poslední možné řešení nepříznivé situace rodiny. Vznikaly první chudobince, sirotčince, dětské domovy, útulky, ústavy apod. Zajímavé je, že již v takto brzké době lze vypožorovat, že přednost před péčí institucionální měla péči rodinná, či náhradní rodinná. Základem tohoto názoru byla dost možná i finanční náročnost spojená s provozem sirotčinců a obdobných zařízení, přesto bylo rodinné prostředí vnímáno jako prostředí, které bylo schopné nejlépe naplnit potřeby a zájmy dětí.

Přelomovým obdobím byl počátek dvacátého století. Finanční náročnost provozu ústavních zařízení pro děti se stávala pro jednotlivé obce neúnosnou. Byly cíleně zřizovány tzv. zemské finanční fondy, které byly schopné pomoci s financováním chodu těchto zařízení. Dotována byla rovněž péče náhradní rodinná. Vznikly tři základní zemské fondy, na Moravě, ve Slezsku a v Čechách.

Paralelně s veřejnou státní péčí se začala s postupem času vytvářet i péče vycházející ze sektoru soukromého. Vznikaly první dobrovolné organizace, samosprávné spolky, seskupení osob ochotných pomoci ohroženým dětem. Často

vznikaly pod záštitou významných osobností, např. profesorů Čelakovského či Drtiny, Dr. Engliše a jiných.

Zcela nové období bylo odstartováno vznikem samostatné Československé republiky. Ustanovila se ministerstva, ústřední orgány, orgány péče o děti a mládež, rozvíjela se rovněž síť nestátních organizací. Ochrana a pomoc byla nově poskytována i dětem nemanželským, vznikaly ozdravovny, zvláštní ochrana byla realizována i v souvislosti s těhotenstvím a porodem. Tato péče byla přerušena obdobími nacistické okupace a druhé světové války.

Poválečné období přineslo novou právní úpravu, vznikl např. zákon č. 265/1949 Sb., o právu rodinném, zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně-právní ochraně mládeže. Péče o ohrožené děti a jejich rodiny byla dlouhodobě silně poznamenána aktuální politickou situací v zemi a omezila se prakticky na výkon poručenství a opatrovnictví. Byly patrné tendence směřující k institucionalizaci péče o tyto děti, umístění do náhradní rodiny bylo možné pouze v případě, kdy rodina byla hodnocena jako „politicky přijatelná“.

„Heslo, že „ústavní výchova je vždy lepší než horší rodina“, bylo pozvolna opouštěno až počátkem 70. let s objevem tzv. deprivčního syndromu u dětí vyrůstajících od narození v dětských domovech.“⁵

V průběhu šedesátých let byly přijímány další základní právní předpisy, např. zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, který je po řadě novelizací platným a účinným až do dnešní doby. Bylo zřízeno Ministerstvo práce a sociálních věcí, které ve své působnosti zahrnovalo i sociálně-právní ochranu dětí. Vznikaly předpisy upravující problematiku sociálního zabezpečení. Samostatný zákon o sociálně-právní ochraně se ze systému rodinného práva vyčlenil až v roce 1999. Jeho poslední novelizace bychom se měli dočkat v polovině roku 2012.

⁵ HRUŠÁKOVÁ, Milana, Králíčková, Zdeňka. *České rodinné právo*. 3.vydání. Brno: Doplněk, 2006, s.10.

3 Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011

Za jeden ze základních stavebních kamenů připravované reformy v oblasti péče o ohrožené děti lze bezesporu označit Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011 (dále jen Národní akční plán). Jedná se o mezirezortní dokument, který projednala vláda České republiky dne 19. 1. 2009, byl schválen usnesením vlády č. 883 ze dne 13. července 2009. Péče o ohrožené děti dle platné legislativy prolíná do několika rezortů, přičemž těmi základními jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (dále také jen MPSV), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (dále také jen MŠMT) a Ministerstvo zdravotnictví ČR (dále také jen MZ). Každý rezort se v rámci svých možností snaží o pozitivní změny na svém úseku práce s ohroženými dětmi a rodinami. MŠMT ČR např. upravuje podmínky pro výkon ústavní péče v dětských domovech, do rezortu MZ ČR patří naopak např. ústavní péče v kojeneckých ústavech a domovech pro děti do tří let věku, neboť tato zařízení jsou považována za zařízení zdravotnická. Z pohledu členitosti rezortů a jejich činnosti v celé oblasti by se mohla problematika péče o ohrožené děti zdát nekomplexní, roztříštěnou a obtížně koordinovatelnou.

A právě na tuto problematiku se zaměřuje výše zmíněný Národní akční plán, který se snaží o komplexní pohled na situaci. Vymezuje nutnost transformace systému péče o ohrožené děti a s ním spojené cíle této transformace. Zdůrazňuje čtyři základní cíle práce s rodinami a ohroženými dětmi:

1. „zvýšení kvality práce a dostupnosti služeb pro ohrožené děti a rodiny (ukotvením společných standardů kvality péče o ohrožené děti, nastavením systému celoživotního vzdělávání pro pracovníky v systému péče o ohrožené děti, síťováním a optimalizací služeb pro ohrožené děti a rodiny, přenesením důrazu na primární prevenci, která zabrání zbytečnému, byť krátkodobému, umístování dětí do ústavní péče, optimalizací řízení, kontroly a financování péče o ohrožené děti),
2. sjednocení postupu pracovníků při řešení konkrétní situace ohrožení dítěte (případová konference, individuální plán práce s klientem),

3. snížení počtu dětí dlouhodobě umístěných ve všech typech ústavní péče posílením preventivní složky práce s ohroženým dítětem a rodinou, rozvojem podpůrných služeb pro ohrožené dítě a rodinu, navýšením počtu kvalifikovaných pracovníků,
4. zvýšení životních šancí dětí, podpora rozvoje osobnosti dítěte, jeho nadání a rozumových i fyzických schopností v co nejširším objemu a zachování životní úrovně nezbytné pro jejich tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální vývoj.⁶

Tato transformace by dle Národního akčního plánu měla proběhnout, jak již bylo zmíněno, napříč všemi zúčastněnými resorty, ale rovněž napříč všemi úrovněmi v rámci struktury jednotlivých rezortů, tedy od základní terénní práce jednotlivých sociálních pracovníků obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, přes další úřady řazené dle principu nadřízenosti a podřízenosti, tedy subordinace ve výkonu státní správy (krajské úřady, ministerstva). Stejný vliv by však chtěla transformace přenést i do sektoru soukromého, neziskového. Osvěta občanů v této problematice je vnímána jako velmi důležitá, rovněž nutnost rozšířit a poskytnout podporu zařízením neziskového charakteru je zcela nezbytná. Stát není schopen zajistit veškerou péči o ohrožené děti a rodiny sám, jen prostřednictvím svého vlastního aparátu, domnívám se, že spolupráce se sítí neziskových organizací je žádoucí.

Z důvodu mezirezortního charakteru tohoto dokumentu bylo důležité v jeho rámci vymezit i základní pojmosloví, které se problematikou prolíná. S ohledem na rozmanitost právní úpravy na jednotlivých resortech může být pojmosloví vnímáno s různými odchylkami. Národní akční plán nám přináší první a základní sjednocení těchto pojmů:

- „1. Ohrožené dítě – dítě, jehož základní potřeby nejsou naplňovány v dostatečné míře a je ohroženo rizikovým chováním.
2. Ohrožená rodina – rodina, jejíž základní funkce (např. ekonomicko zabezpečovací, emocionální a socializačně-výchovná, atd.) nejsou dostatečně zabezpečeny a rodina takovou situaci není schopna vyřešit vlastními silami.
3. Nejlepší zájem dítěte – takový stav, kdy je zachována životní úroveň a podmínky, nezbytné pro jeho zdravý tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj a je chráněno právo dítěte na plný a harmonický rozvoj jeho osobnosti a

⁶ Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011 [online, cit. 16.1.2012, str.2]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/9555/Narodni_akcni_plan.pdf

schopností; plnohodnotné dětství a osobní potenciál dítěte je plně vyvinut v rámci rodiny; cizí péče a podpora je dítěti poskytována jen v nezbytně nutné míře.

4. Služby pro ohrožené dítě a rodinu – služby všech forem (terénní, ambulantní, pobytové, kombinované) v přímé práci s ohroženým dítětem a rodinou; tyto služby zahrnují především současné vymezení sociálních služeb a aktivit na podporu (poradenství, sociální péče, prevence) ohroženého dítěte a rodiny v rámci ostatních rezortů.
5. Standardy kvality péče o ohrožené děti – vymezení základních kvalitativních a kvantitativních požadavků na práci s ohroženým dítětem a rodinou, mají zásadně nadrezortní charakter, jsou měřitelné a jsou nástrojem kontroly kvality.
6. Pracovník v oblasti péče o ohrožené děti a rodiny („pracovník“) – pracovník působící v oblasti práce s ohroženým dítětem a rodinou, bez ohledu na rezortní příslušnost a nadřízený subjekt (státní správa, samospráva, nestátní neziskový sektor).
7. Pracovník pro koordinaci – pracovník SPOD odpovědný za koordinaci případové práce s konkrétním klientem (dítětem, resp. jeho rodinou) a za plnění individuálního plánu práce s dítětem.
8. Síťování – propojení sociálních služeb s dalšími veřejnými službami, propojení sociální politiky s dalšími veřejnými politikami (zdravotní, kulturní, vzdělávací, využití volného času, integrace, protidrogová, prevence kriminality a jiných negativních jevů).
9. Případová práce – metoda sociální práce, která se zaměřuje na případ, na jedince a jeho potřeby.“⁷

Ve svých dalších částech Národní akční plán vychází z provedených analýz a rozpracovává proces transformace do jednotlivých kroků, přičemž vždy vymezuje časové období, ve kterém by měly být jednotlivé úkoly plněny a rovněž subjekt odpovědný za jejich plnění. Není úkolem bakalářské práce jednotlivé kroky dále popisovat. Studium tohoto dokumentu však vede k uvědomění, jak dlouhodobým procesem transformace systému péče o ohrožené děti je a kolik úsilí musí být problematice věnováno, má-li splnit svůj účel.

⁷ Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011 [online, cit. 16.1.2012, str.5-6]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/9555/Narodni_akcni_plan.pdf

Národní akční plán péče o ohrožené děti, jakožto i další dokumenty a právní předpisy, často operuje s pojmem blaho či zájem dítěte. Jedná se o pojem právně neurčitý, který není žádným zákonem pevně vymezen. S tímto pojmem se setkáme rovněž v Deklaraci práv dítěte (1959) a Úmluvě o právech dítěte (1989). Pojem nejlepší zájem či blaho dítěte je vždy nutné vztáhnout ke konkrétní právní úpravě a jejímu výkladu. „Právní normy rovněž řeší otázky střetu zájmů, a to jak střet zájmů dítěte a dospělého, jeho zákonného zástupce, tak i střet různých zájmů více nezletilých dětí mezi sebou. Hrozí-li střet zájmů, je dítěti ustanovován opatrovník k ochraně jeho zájmů.“⁸

⁸ HRUŠÁKOVÁ, Milana, Králíčková, Zdeňka. *České rodinné právo*. 3.vydání. Brno: Doplněk, 2006, s.20.

4 Návrh novelizace stávající právní úpravy

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony, již byl schválen Vládou České republiky a předán k dalšímu schvalovacímu procesu Parlamentu České republiky. Cílem této novely zákona, kterou předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, je vytvořit funkční systém péče o ohrožené děti a rodiny, zajistit těmto dětem jejich všestranný rozvoj a to s důrazem na zachování přirozeného rodinného prostředí, v případě nutnosti péče náhradní rodiny. Bude-li další schvalovací proces probíhat bez větších časových prodlev, měla by novela zákona nabýt účinnosti k 1. 7. 2012.

Česká republika je již delší dobu ze strany mezinárodních organizací kritizována za ne zcela efektivní práci s ohroženými rodinami a dětmi, především s ohledem na počty dětí umístovaných do zařízení ústavní péče. „Podle údajů organizace Eurochild je ve státech Evropské unie v tomto typu péče umístěno cca 140 000 dětí. Česká republika se na tomto počtu podílí téměř 8 % (cca 11 000 dětí v kojeneckých ústavech, dětských domovech, diagnostických ústavech, dětských domovech se školou, výchovných ústavech a domovech pro osoby se zdravotním postižením), ačkoliv její podíl na počtu obyvatel EU činí pouhá 2 %. Zvláště markantní je vysoký počet velmi malých dětí umístěných do ústavní péče. Podle údajů Ústavu pro informace ve zdravotnictví bylo v roce 2010 do ústavní péče umístěno 2 077 dětí ve věku do 3 let, což je nejvyšší počet od roku 1998.“⁹

Těmto závěrům bohužel dává za pravdu i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu ČR a Nejvyššího soudu ČR, která opakovaně potvrdila pochybení orgánů sociálně-právní ochrany dětí při odebrání dětí z rodin a jejich umístování do zařízení ústavní péče. Zásadní opatření k nápravě by měla přinést výše zmíněná navrhovaná novela.

Navrhovanou novelu blíže specifikuje důvodová zpráva, která je uvedena v její druhé části, lze ji vyhledat na informačním serveru Vlády České republiky – Knihovna

⁹ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.57]. Dostupné na <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>>

připravované legislativy. V důvodové zprávě jsou shrnuty základní obecné cíle připravované právní úpravy takto:

- „vytvoření podmínek pro zabezpečení výchovy a všestranného rozvoje dítěte v jeho přirozeném rodinném prostředí nebo v náhradním rodinném prostředí
- změna orientace systému směrem k prevenci, díky níž odpadne nákladná a v mnoha případech neúčinná práce s dlouhodobě neřešenými problémy
- zvýšení kvality systému zavedením standardů kvality a sjednocením postupů sociálně-právní ochrany dětí a osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany dětí
- vytvoření alternativ k nadměrnému umístění dětí do institucionální péče rozvojem a profesionalizací pěstounské péče“¹⁰

Jak je z předchozího textu zřejmé, novela silně staví na principu prevence, předběžné kontroly, vytvoření standardů kvality práce a s tím spojenou lepší systematičností práce a samozřejmě vytvoření dostatečných alternativ, zejména z pohledu kapacitního, pro umístění dětí do péče rodinného typu. Z vlastní zkušenosti bohužel vím, že problematika pěstounské péče v současné době naráží zejména na nízký zájem osob, které se chtějí stát pěstouny a přijmout do pěstounské péče děti. Zúžíme-li potom pěstounskou péči pouze na pěstounskou péči na přechodnou dobu, aktuálně velmi potřebný druh služby, pak zde je zájem veřejnosti prakticky nulový. Celkově je v České republice pěstounská péče realizovaná v necelých osm a půl tisících rodinách. Z toho více než polovinu případů však tvoří pěstounská péče příbuzenského charakteru, tedy situace, kdy o nezletilé dítě pečuje rodinný příbuzný, zpravidla prarodič, strýc, teta. Zcela minimální počet dětí je pak umístěn v zařízeních pro výkon pěstounské péče zřizovaných a financovaných krajů v rámci samostatné působnosti a v profesionální pěstounské péči realizované v SOS dětských vesničkách. Z uvedeného přehledu je více než jasné, že palčivým problémem naplnění procesu transformace péče o ohrožené děti je akutní nedostatek alternativ pro umístění těchto dětí mimo ústavní zařízení, tedy péči institucionální. Cílem novely tak musí na jednu stranu bezpochyby být nutnost vytvořit kapacitně dostatečnou alternativu institucionální péči, rovněž je ale nutné zacílit na terénní práci s rodinami, vytvořit účinnou metodiku práce a systém

¹⁰ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.56-57]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

podpůrných aktivit tak, aby bylo dětem umožněno vyrůstat co nejdéle v přirozeném rodinném prostředí za důsledné práce ku pomoci jeho rodině.

Často diskutovanou otázkou veřejnosti odborné i laické je problematika finanční nákladnosti navrhované reformy, především s ohledem na zatížení státního rozpočtu. Celková změna systému samozřejmě přinese nutné výdaje k jejímu zavedení. Na druhou stranu je však zmiňována rovněž neúměrná finanční nákladnost při zajištění péče o děti v institucionálních zařízeních. Průměrné neinvestiční náklady na dítě a měsíc v pobytových zařízeních ústavního charakteru dosahují zhruba třiceti tisíc korun. Důvodem je samozřejmě značná personální náročnost nutná k zajištění chodu zařízení (jak personálem odborným – zdravotní sestry v kojeneckých ústavech, vychovatelky, terapeutky aj., tak personálem „hospodářské správy“ – kuchařky, uklízečky, opraváři, řidiči atd.). Z tohoto pohledu se pěstounská péče jeví jako alternativa finančně mnohem méně nákladná, průměrné náklady na dítě lze vyjádřit jako třetinové.

„Průměrné náklady státního rozpočtu na 1 dítě v pěstounské péči činí 9947 Kč měsíčně. Průměrné náklady na udržení dítěte v rodinném prostředí jsou ještě nižší. Například náklady na službu sociálně aktivizační služby pro rodiny (sanace rodiny) dosahují průměrně 55 815 Kč ročně (tj. 4651 Kč měsíčně), přičemž v této rodině může vyrůstat i větší počet dětí.“¹¹

¹¹ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.73]. Dostupné na <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>>

5 Konkrétní změny v paragrafovém znění

Proces transformace systému péče o ohrožené děti zahrnuje ve svém základu jak novelu zákona o sociálně-právní ochraně dětí, tak i novelizaci předpisů souvisejících, zejména zákona o rodině, občanského zákoníku a občanského soudního řádu. S ohledem na rozsah bakalářské práce se zaměřím jen na z mého pohledu nejvýznamnější a nejvíce diskutované změny ve výše uvedených právních předpisech, které budou mít zásadní vliv na práci s ohroženými dětmi a jejich rodinami. Pro lepší orientaci práci dále rozdělím do kapitol věnujících se jednotlivým právním předpisům, přičemž vždy vyjdu z právní úpravy stávající, kterou porovnam s konkrétní navrhovanou úpravou paragrafového znění.

5.1 Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen zákon o SPO)

5.1.1 Základní pojmy

Část první zákona o SPO se věnuje úvodním ustanovením. V §1 zákon vymezuje pojem sociálně-právní ochrana. Dle stávající právní úpravy se sociálně-právní ochranou rozumí:

- „a) ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu,
- b) ochrana oprávněných zájmů dítěte, včetně ochrany jeho jmění,
- c) působení směřující k obnovení narušených funkcí rodiny.“¹²

Novelizací se k §1 připojuje ještě písmeno d) ve znění:

- „d) zabezpečení náhradního rodinného prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychováváno ve vlastní rodině.“¹³

Významem tohoto ustanovení je především vyjádření důležitosti práva dítěte na zabezpečení náhradního rodinného prostředí, které je vnímáno jako nejlepší

¹² §1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

¹³ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.1]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

možná varianta péče o dítě, pokud nemůže být z nejrůznějších důvodů vychováváno ve vlastní biologické rodině.

Zcela nově se do části první zákona o SPO dle návrhu vkládá §4a, který vymezuje základní pojmy jako osoba pečující o dítě, jiná fyzická osoba odpovědná za výchovu dítěte a osoba v evidenci.

Zavedení těchto pojmů a jejich vymezení je dle mého názoru nutné především s ohledem na změnu výplaty dávek pěstounské péče a samozřejmě s ohledem na sjednocení terminologie v této problematice, která doposud nebyla jednotně upravena. Dávkám pěstounské péče se budeme dále věnovat samostatně v příslušné kapitole zákona.

5.1.2 Základní ustanovení sociálně-právní ochrany, odborná příprava žadatelů

„Část druhá zákona č. 359/1999 Sb. se nově označuje jako „Základní ustanovení sociálně-právní ochrany“ namísto dosavadního označení „Základní zásady sociálně-právní ochrany“. Nové označení lépe vystihuje obsah části druhé, která v sobě zahrnuje nejen úpravu základních zásad a principů sociálně-právní ochrany (§ 5, nový § 9a), ale rovněž úpravu dalších základních ustanovení, která se obecně uplatňují na celou oblast sociálně-právní ochrany dětí a na všechny další části zákona č. 359/1999 Sb., konkrétně vymezení okruhu dětí, na které se sociálně-právní ochrana zaměřuje (§ 6), oprávnění všech občanů upozorňovat na ohrožení dítěte (§ 7), právo dítěte žádat o pomoc, vyjádřit svůj názor, být slyšeno a informováno a právo rodičů žádat o pomoc při výkonu rodičovské zodpovědnosti.“¹⁴

Stávající §9 zákona o SPO vymezuje právo rodiče požádat o pomoc při výkonu svých rodičovských práv a povinností příslušné orgány, zejména orgány sociálně-právní ochrany. Za toto ustanovení se nově vkládá ustanovení §9a ve znění:

„(1) Nastane-li situace, která ohrožuje řádnou výchovu a příznivý vývoj dítěte, kterou rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte nemohou nebo nejsou schopni sami řešit, je nezbytné přijmout na ochranu dítěte a k poskytnutí pomoci rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte potřebné opatření sociálně-právní ochrany podle části třetí.

¹⁴ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.83]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

(2) Opatření sociálně-právní ochrany musí být zvolena tak, aby na sebe navazovala a vzájemně se ovlivňovala. Při výkonu a realizaci opatření mají přednost ta, která zabezpečí řádnou výchovu a příznivý vývoj dítěte v jeho rodinném prostředí a není-li to možné, v náhradním rodinném prostředí; při tom se postupuje s využitím metod sociální práce a postupů odpovídajících současným vědeckým poznatkům.

(3) Orgány sociálně-právní ochrany, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a pověřené osoby jsou povinny se řídit při výkonu sociálně-právní ochrany standardy kvality sociálně-právní ochrany, které jsou kritérii určujícími úroveň kvality poskytování sociálně-právní ochrany. Plnění standardů kvality sociálně-právní ochrany se hodnotí systémem bodů.

(4) Standardy kvality sociálně-právní ochrany obsahují

- a) principy a bodové hodnocení výkonu sociálně-právní ochrany,
- b) standardy sociální práce s klientem,
- c) standardy personálního a organizačního zajištění výkonu sociálně-právní ochrany,
- d) technicko-provozní zajištění sociálně-právní ochrany.¹⁵

Vložení tohoto nového paragrafu do zákona zdůrazňuje nutnost vzájemné pomoci a spolupráce mezi rodičem (či jinou pečující osobou) a orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Rodiči je zcela nutně zapotřebí nabídnout adekvátní odbornou pomoc, která zajistí řešení jeho aktuálních rodinných problémů. Zcela nově jsou definovány standardy kvality práce, známé například z oblasti práce s osobami zdravotně postiženými, či se seniory. Standardy jsou samozřejmě vytvářeny specificky pro práci s ohroženými dětmi a jejich rodinou a předpokládá se, že jejich podrobné vymezení bude součástí prováděcího právního předpisu. Vzhledem ke svému pracovnímu uplatnění je mi známo, že otázkou tvorby těchto standardů kvality se mimo jiné zabývá rovněž Olomoucký kraj, jakožto jeden ze čtyř pilotních krajů v procesu transformace systému péče o ohrožené děti. Jedná se o proces náročný, dlouhodobý, který se stane jedním ze základních stavebních kamenů celé transformace.

Záruku větší kvality práce orgánů sociálně-právní ochrany by rovněž mělo přinést navrhované ustanovení § 10, které v odstavci třetím ukládám orgánům

¹⁵ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.2-3]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

sociálně – právní ochrany, konkrétně obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, mimo jiné následující povinnosti:

- „d) zpracovat na základě vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny podle písmene c) individuální plán ochrany dítěte, který vymezuje příčiny ohrožení dítěte, stanoví opatření k zajištění ochrany dítěte, k poskytnutí pomoci rodině ohroženého dítěte a k posílení funkcí rodiny a stanoví časový plán pro provádění těchto opatření, a to ve spolupráci s rodiči nebo jinou osobou odpovědnou za výchovu dítěte, dítětem a odborníky, kteří se podílejí na řešení problému dítěte a jeho rodiny,
- e) pořádat případové konference pro řešení konkrétních situací ohrožených dětí a jejich rodin, a to ve spolupráci s rodiči a jinou osobou odpovědnou za výchovu dítěte, dalšími přizvanými osobami, zejména zástupci škol, školských zařízení, zařízení poskytovatelů zdravotních služeb, orgánů činných v sociální oblasti, orgánů policie, státních zástupců, odborných pracovníků v oblasti náhradní rodinné péče, poskytovatelů sociálních služeb a pověřených osob; pro účast na případové konferenci platí § 38 odst. 7 obdobně.“¹⁶

Úkolem obecních úřadů obcí s rozšířenou působností tedy bude nejenom povinnost pravidelně situaci ohrožené rodiny mapovat, poskytovat pomoc, poradenství, adekvátní nabídku služeb a vyhodnocovat působení nepříznivých vlivů na dítě, ale také nově vznikající povinnost zpracovat individuální plán ochrany dítěte. Takový plán by pak měl obsahovat sérii konkrétních kroků, které budou v konkrétním časovém horizontu s rodinou a dítětem realizovány. Optimálním cílem je samozřejmě maximální ochrana dítěte, snaha o zachování a funkčnost rodinného prostředí tak, aby v něm dítě mohlo i nadále vyrůstat a to bez obav o porušení jeho práv a zájmů. Není-li setrvání dítěte v rodině z nejrůznějších důvodů možné, vymezí individuální plán postup k co nejrychlejšímu umístění dítěte do péče jiné osoby, jak v rámci rodiny či péče pěstounské. Institucionální péče by měla být poslední možnou volbou ve zcela nezbytných případech.

Domnívám se, že povinnost zpracovat individuální plán ochrany dítěte bude zprvu ze strany příslušných sociálních pracovníků vnímána nelibě. Je nutno si uvědomit, že tvorba a aktualizace těchto plánů bude časově značně náročná. V situaci, kdy již současná terénní sociální práce v oblasti sociálně-právní ochrany je vnímána jako kapacitně podhodnocená, sociální pracovníci jsou dle mého názoru

¹⁶ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.3]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

zahlcení velkou mírou administrativy, na samotnou práci v terénu zbývá stále méně a méně času. Problematika kapacitního poddimenzování této oblasti sociální práce je obecně známá, bohužel nijak řešená. Alespoň za dobu mé tříleté praxe v oboru mi není známo, že by agenda byla personálně posílena. Tvorba individuálních plánů bude tedy bezesporu pro sociální pracovníky velmi zatěžující, na druhou stranu se však domnívám, že sjednocením práce s konkrétním dítětem a začleněním neziskových organizací může ve výsledku dojít k zefektivnění celé práce a tím i snad k úspoře času nutného konkrétnímu dítěti a rodině věnovat.

Situace konkrétního dítěte musí být vždy odborně zvážena, musí být diskutovány všechny možnosti pomoci. K tomu má sloužit institut případové konference, tedy setkání multidisciplinárního týmu odborníků, ale rovněž i osob zúčastněných na péči o dítě (rodič či jiná pečující osoba). Cílem je stanovení společné a jednotné strategie pro práci s dítětem a rodinou z co možná nejširšího odborného pohledu.

V § 11 odstavci druhém je v navrhovaném znění zákona o SPO nově upřesněna problematika odborné přípravy osob, které mají zájem stát se pěstouny, osvojiteli, či pěstouny na přechodnou dobu. Povinnost zajistit tuto odbornou přípravu náleží jednotlivým krajským úřadům, dle místa trvalého bydliště žadatelů. Aktuální praxe v poskytování této přípravy je velmi rozmanitá a dá se říci, že kraj od kraje odlišná. Některé úřady přípravu zajišťují prostřednictvím pracovníků úřadu, jiné spolupracují s externími organizacemi, které mají pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Některé úřady realizují přípravu během jednoho dne, jiné v několika víkendových setkáních. Časový rozsah příprav a složení probíraných témat není nijak vymezeno, záleží pouze na úvaze jednotlivých krajských úřadů, jak svůj vzdělávací program strukturují. Navrhované znění § 11 přichází se stanovením minimální hodinové dotace pro jednotlivé druhy péče. U pěstounské péče a osvojení je to 48 hodin, u pěstounské péče na přechodnou dobu 72 hodin. Přitom je zdůrazněna rovněž nutnost „přípravy“ dětí již v rodině žijících na přijetí nového člena do rodiny. Stanovení minimální hodinové doby by mělo proces odborných příprav alespoň částečně sjednotit, přitom však ponechává volný prostor pro vlastní iniciativu krajských úřadů a práci „nad rámec“ stanovené minimální hodinové dotace. Další podrobnosti co do obsahu a rozsahu odborných příprav osob, které mají zájem stát se pěstouny, osvojiteli, či pěstouny na přechodnou dobu, by měl přinést prováděcí předpis.

5.1.3 Soudní návrhy, zprostředkování náhradní rodinné péče

Dle ustanovení § 14 jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností úřady příslušnými k podání návrhů k soudu na nařízení ústavní výchovy, její prodloužení nebo zrušení, na omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti a na stanovení nezájmu rodičů o dítě. V rámci navrhované novely jsou k § 14 připojeny ještě další odstavce, které ukládají obecním úřadům obcí s rozšířenou působností povinnost projednat před podáním návrhu situaci s rodiči či jinou pečující osobou a povinnost tyto osoby prokazatelným způsobem poučit o podání výše uvedených návrhů a o jejich důsledcích. Druhou povinností vloženou do § 14 je nutnost projednání situace v případové konferenci, umožňují-li to okolnosti, pak ještě před samotným podáním návrhu k soudu, v opačném případě až poté, tedy v průběhu soudního řízení.

„Navrhované doplnění § 14 představuje další z legislativních opatření, k jejichž provedení se Česká republika zavázala v rámci „Obecných opatření k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva – prevence odebírání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů“ (usnesení vlády č. 882 ze dne 7. 12. 2010). Tento materiál stanoví úkol, aby v zákoně č. 359/1999 Sb. byly blíže upraveny zákonné podmínky pro podání návrhu na nařízení ústavní výchovy nebo svěření dítěte do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, s důrazem na zamezení umístění dítěte do náhradní péče zařízení pouze z důvodu materiální nedostatečnosti rodiny.“¹⁷

Další významná změna se týká zprostředkování osvojení, pěstounské péče a pěstounské péče na přechodnou dobu, které prování dle aktuální právní úpravy krajské úřady a Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Úřad pro mezinárodně-právní ochranu dětí se sídlem v Brně se pak zaměřuje na osvojení do ciziny, nebo z ciziny. Tyto úřady rovněž vedou evidenci osob, které mají zájem uvedené služby vykonávat. Pokud krajský úřad nedokáže žadateli zprostředkovat pěstounskou péči či osvojení ve lhůtě do tří let od pravomocného rozhodnutí o zařazení do evidence osob k tomuto vhodných, postoupí dokumentaci těchto žadatelů Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR (dále jen ministerstvo) k dalšímu možnému zprostředkování. Dá se tedy zjednodušeně říci, že na ministerstvu se „hromadí“ žádosti dlouhodobě neuspokojené. Stejně tak se tam rovněž hromadí neuspokojené „žádosti“ dětí, tedy

¹⁷ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.88]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

dokumentace dětí, kterým se v krajích nepodařilo najít náhradní rodinu. Důvodem je zpravidla zdravotní postižení dětí, jejich etnický původ, věk či fakt, že se jedná o větší sourozeneckou skupinu. Dle mého názoru ministerstvo bohužel vychází při zprostředkování náhradní rodinné péče pouze z informací zprostředkovaných krajskými úřady a nemá možnost se s žadateli ani dětmi osobně seznámit, učinit vlastní zkušenost. Z tohoto důvodu vnímám jeho rozhodování o zprostředkování jako rozhodování „od stolu“, což nevnímám jako stav zcela optimální. Na základě výše uvedených skutečností by ministerstvo již další zprostředkování provádět nemělo a rovněž ustanovení o vedení evidence žadatelů a dětí ministerstvem se v navrhované právní úpravě zcela ruší. Krajské úřady již nebudou mít povinnost postupovat dokumentaci žadatelů a dětí ministerstvu, ale postoupí ji přímo Úřadu pro mezinárodně-právní ochranu dětí, který má ve své působnosti zprostředkování ve vztahu k zahraničí (tedy dětí do ciziny či naopak z ciziny).

S ohledem na výše uvedené je pravomoc ministerstva nově vyjádřena změnou ustanovení § 24d, v navrhovaném znění:

„(1) Ministerstvo je oprávněno podávat podněty krajskému úřadu a Úřadu ke zprostředkování osvojení a pěstounské péče; krajský úřad nebo Úřad je povinen ministerstvo vyrozumět o tom, jak s podnětem naložil.

(2) Krajský úřad je povinen umožnit ministerstvu za účelem kontroly přístup do evidence dětí nebo evidence žadatelů pro zprostředkování osvojení a pěstounské péče.“¹⁸

5.1.4 Pěstounská péče na přechodnou dobu

Další právní upřesnění přináší navrhovaná novela v problematice pěstounské péče na přechodnou dobu. Té je věnována hlava pátá aktuální právní úpravy, konkrétně ustanovení § 27a.

Novela nově k ustanovení § 27a připojuje odstavce 7-9 ve znění:

„(7) Soud může na návrh orgánu sociálně-právní ochrany svěřit dítě do pěstounské péče na přechodnou dobu osobám v evidenci, a to na

a) dobu, po kterou nemůže rodič ze závažných důvodů dítě vychovávat,

b) dobu, po jejímž uplynutí lze podle zákona o rodině dát souhlas rodiče s osvojením, nebo

¹⁸ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.10]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

c) dobu do nabytí právní moci rozhodnutí soudu o tom, že souhlasu rodičů k osvojení není třeba.

(8) Bylo-li dítě svěřeno do pěstounské péče podle odstavce 7, je soud povinen nejméně jednou za 3 měsíce přezkoumat, zda důvody, pro které bylo dítě svěřeno do pěstounské péče, stále trvají. Za tím účelem si vyžaduje zejména zprávy příslušného orgánu sociálně-právní ochrany. Soud rozhodne o výchově dítěte vždy, odpadnou-li důvody, pro které bylo dítě svěřeno do pěstounské péče podle odstavce 7.

(9) Pěstounská péče na přechodnou dobu může trvat nejdéle 3 roky. To neplatí, pokud jsou do pěstounské péče téhož pěstouna svěřeni sourozenci dítěte, kteří byli do této péče svěřeni později, ne však na dobu delší, než po kterou má trvat pěstounská péče podle věty první u sourozence, který byl do pěstounské péče na přechodnou dobu témuž pěstounovi svěřen jako poslední.¹⁹

Domnívám se, že výše uvedené vymezení doposud v právní úpravě zákona o SPO chybělo. Vycházelo se však z právní úpravy zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně z ustanovení § 45a. Novela počítá s tím, že v zákoně o rodině budou nadále uvedeny nejzákladnější informace o institutu pěstounské péče na přechodnou dobu, konkretizace této péče však bude přesunuta do zákona o SPO tak, aby byla problematika uceleně dostupná v rámci jednoho právního předpisu. Nově se rovněž stanovuje maximální možná délka pobytu dítěte v rámci pěstounské péče na přechodnou dobu a to na dobu 3 let. Toto vymezení reflektuje samotnou podstatu pěstounské péče na přechodnou dobu, která má být vnímána jako řešení dočasné, přechodné, po němž optimálně dochází k návratu dítěte do původního rodinného prostředí, k osvojení dítěte jinou osobou, ke svěřeni dítěte do pěstounské péče či, v nevyhnutelném případě, svěřeni dítěte do péče institucionální.

Aktuálně diskutovanou otázkou v souvislosti s pěstounskou péčí na přechodnou dobu je problematika tzv. kojeneckých ústavů, tedy přesněji zdravotnických zařízení - dětských domovů pro děti do tří let věku. Dle mého názoru dost odvážně je navrženo úplné zrušení těchto zařízení v roce 2014. Myšlenka je to jistě pěkná, nejmenší a nejvíce zranitelné děti, v kritickém období svého života nebudou muset projít institucionální výchovou, bude jim umožněno zůstat v přirozeném prostředí rodiny a to právě rodiny poskytující pěstounskou péči

¹⁹ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.12]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

na přechodnou dobu. Během této doby pak bude vyřešena situace dítěte po právní i sociální stránce tak, že se buď bude moci vrátit do původní biologické rodiny, či mu bude zprostředkována některá z forem náhradní rodinné péče (péče pěstounská, případně péče poručenská či osvojení). Jakkoliv je tato myšlenka pěkná a dětem bezpochyby prospěšná, v její realizaci aktuálně dle mého názoru brání dvě překážky. Jako první z nich vnímám akutní nedostatek pěstounů na přechodnou dobu, tedy osob, které jsou zařazeny do patřičné evidence a jsou připraveni tento druh péče o nezletilé vykonávat. Budu mluvit z vlastní zkušenosti a praxe, když sdělím, že ke konci roku 2011 byla v evidenci Krajského úřadu Olomouckého kraje, pracoviště náhradní rodinné péče, jedna jediná rodina připravená tento druh péče poskytnout. A to je žalostně málo. V celorepublikovém měřítku potom není situace nijak jásavější. Pamatuji si, že jsem v průběhu roku 2011 absolvovala metodickou poradou na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR, při které nám byl představen a popsán první u nás realizovaný případ zprostředkování pěstounské péče na přechodnou dobu novorozenci. Je jistě ku prospěchu celé věci, že pěstouni „průkopníci“ našli odvahu poskytovat rozhovory pro média, píšou články, zúčastňují se vzdělávacích akcí svých „budoucích kolegů“ a všemi možnými způsoby se snaží tuto problematiku dostat do povědomí širší společnosti. Také díky intenzivní práci sociálních pracovníků obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jsme se s počátkem roku 2012 setkali v Olomouckém kraji s několika dalšími, novými žádostmi osob o výkon tohoto druhu péče. I tak však kapacitní možnosti těchto pěstounů zcela neodpovídají počtu dětí každoročně umisťovaných do institucionální péče. Bude dle mého názoru zcela nutné přijít s efektivní kampaní výběru nových uchazečů, osvětou laické společnosti a trvalým plánem na udržení nezbytného počtu spolehlivých pěstounů na přechodnou dobu. Bohužel jsem se doposud ve své praxi s tímto plánem nesešla, proto musím konstatovat, že z hlediska praktické nemožnosti aktuálně zprostředkovat dětem do tří let pěstounskou péči na přechodnou dobu se mi jeví celý nápad (ač vnímaný jako velmi dobrý) nerealizovatelný.

Dále se domnívám, že druhou velkou překážkou pro ukončení činnosti dětských domovů pro děti do tří let věku bude poskytnutí péče dětem zdravotně postiženým, handicapovaným, vyžadujícím ze zdravotního hlediska zvýšenou péči. Nacházíme se v situaci, kdy nemáme dostatek osob schopných pečovat o děti zdravé. Jak tedy zajistíme péči o děti zdravotně znevýhodněné? O děti vyžadující pravidelný odborný dohled? Budou tyto děti umístěny místo v domově

v nemocnicích? Bohužel ani na tuto otázku jsem ještě neslyšela od navrhovatelů celého procesu transformace uspokojivou odpověď. Ač mohu z vlastní praxe říct, že počet dětí vyžadujících intenzivní zdravotní péči není v zařízeních příliš vysoký, přesto je nutné si z tohoto pohledu uvědomit velký zádrhel a nepřipravenost celého systému péče o dítě na nastávající změny.

5.1.5 Sociální kuratela

Stávající právní úprava zákona o SPO ve své hlavě sedmé vymezuje péči o děti vyžadující zvýšenou pozornost. V této souvislosti se, z velké části pouze zvykově, používá termín „sociální kurátor“. Tento termín není dosavadním předpisem nikterak definován. Úpravu přináší novela v ustanovení § 31 a 32. V prvním uvedeném paragrafu se za úvodní odstavec 1 pojednávající obecně o nutnosti poskytování pomoci dětem vyžadujícím zvýšenou pomoc (nepříznivé sociální podmínky, výchovné problémy, snaha o začlenění do společnosti), vkládá ještě odstavec druhý a třetí. Tyto zavádí pojem sociální kuratela, který definují jako: „provádění opatření směřujících k odstranění, zmírnění nebo zamezení prohlubování anebo opakování poruch psychického, fyzického a sociálního vývoje dítěte“.²⁰ Dále vymezují okruh osob, které mohou funkci sociálního kurátory vykonávat a rovněž náležitosti oprávnění, které jsou tyto osoby povinny při výkonu své práce prokazovat.

Konkrétní vymezení obsahu a rozsahu činnosti sociálních kurátorů stanovuje odstavec 4 § 32 ve znění:

„(4) Sociální kuratela se zaměřuje zejména na

- a) analyzování situace v oblasti sociálně-patologických jevů u dětí a mládeže a navrhování preventivních opatření,
- b) účast na přestupkovém řízení vedeném proti mladistvému v souladu se zákonem o přestupcích, trestním řízení vedeném proti mladistvému a řízení o činech jinak trestných u dětí mladších 15 let podle zvláštního právního předpisu,
- c) návštěvy dětí s nařízenou ústavní výchovou z důvodu závažných výchovných problémů, dětí s uloženou ochrannou výchovou, dětí vzatých do vazby a ve výkonu trestního opatření odnětí svobody a rovněž rodičů těchto dětí,
- d) spolupráci s příslušným střediskem Probační a mediační služby, a to zejména při zjišťování poměrů mladistvého pro účely trestního řízení a u dětí mladších 15 let pro

²⁰ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.12]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

účely řízení o činech jinak trestných, a při výkonu opatření uložených dítěti či mladistvému podle zvláštního právního předpisu

e) pomoc dětem uvedeným v písmenu c) po propuštění z ochranné nebo ústavní výchovy a po propuštění z výkonu trestního opatření odnětí svobody s cílem působit k obnovení jejich narušených sociálních vztahů, jejich začlenění do rodinného a sociálního prostředí a k zamezení opakování protiprávní činnosti,

f) zajištění návazné péče dětem uvedeným v písmenu c) i po dosažení zletilosti, zejména dojde-li k prodloužení ústavní nebo ochranné výchovy; při zajištění návazné péče je kurátor pro děti a mládež povinen spolupracovat zejména s obcemi v samostatné i přenesené působnosti, s krajskou pobočkou Úřadu práce, s poskytovateli sociálních služeb a zařízeními pro výkon ústavní a ochranné výchovy.²¹

5.1.6 Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc

V souvislosti s navrhovanou novelou zákona o SPO je další větší oblastí, kterou změny přímo ovlivní, problematika služeb zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Dle aktuálního znění zákona o SPO je tato problematika upravena ustanoveními § 42 a 42a-42n. Novelizace přichází s řadou zásadní změn. Na kvalitu poskytované péče v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc by mělo mít vliv omezení kapacitního stavu, tedy stanovení maximálního možného počtu dětí, které mohou v zařízení dočasně pobývat, novela počítá s maximálním počtem 24 dětí v jednom zařízení. Další početní omezení se vztahuje k odbornému personálu zařízení, kdy na jednoho zaměstnance mohou připadat nejvýše 4 děti, o které má povinnost v zařízení pečovat. Zejména tohle kapacitní omezení vnímám jako přínosné, dle mého názoru umožní kvalitní, intenzivní a efektivní práci s dítětem. Tedy alespoň bude předpokladem této kvalitní práce. Poslední, kvantitativní, omezení se týká maximální možné doby pobytu dětí v těchto zařízeních. Je stanovena na dobu 3 měsíců při umístění dítěte na základě žádosti zákonného zástupce, 6 měsíců při umístění dítěte na jeho vlastní žádost (podpořenou souhlasem rodičů), či na žádost obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Tuto dobu lze v ojedinělých a odůvodněných případech prodloužit, maximálně však na celkovou dobu 12 měsíců pobytu dítěte v zařízení. Při umístění dítěte do zařízení na

²¹ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.13]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

základě rozhodnutí soudu, je pak směrodatná doba uvedená v pravomocném soudním rozsudku.

Úprava problematiky činnosti zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc je již ve stávajícím zákoně úpravou poměrně rozsáhlou. Novela k této úpravě přidává ještě další ustanovení, kterými se mimo jiné upravují práva a povinnosti ředitele zařízení, podmínky pro přemístění dítěte, a samozřejmě i výše úhrady a státního příspěvku, které musí reflektovat aktuální finanční situaci společnosti. S ohledem na velkou finanční náročnost zajištění těchto služeb ze strany státu je dle mého názoru žádoucí, aby počet dětí umisťovaných do těchto zařízení měl klesající tendenci a byly využívány služby méně finančně náročné a pro dítě ve většině případů i vhodnější (např. pěstounská péče na přechodnou dobu).

5.1.7 Pěstounská péče, práva a povinnosti, dohody

Za část čtvrtou zákona o SPO se dle novely vkládá nová samostatná část pátá upravující komplexně problematiku pěstounské péče. Jde o úpravu značně rozsáhlou, které jsou věnována ustanovení § 47a – 47za. Pokusím se proto vystihnout pouze nejzásadnější změny.

Ustanovení § 47a nám zakotvuje základní práva a povinnosti osob pečujících a osob v evidenci. Osobou pečující se rozumí osoba, již bylo do pěstounské péče svěřeno jedno či více dětí. Osobou v evidenci se rozumí osoba, která byla pravomocně zařazena do evidence osob vhodných stát se pěstouny. Tyto osoby mají dle novelizace zákona o SPO právo např. na: zajištění pomoci s péčí o dítě (např. v době hospitalizace), na odbornou pomoc (psychologickou, terapeutickou), či na zajištění možnosti bezplatně zvyšovat svou kvalifikaci. Mezi povinnosti těchto osob naopak patří povinnost: zvyšovat své znalosti a dovednosti v zákonem stanoveném minimálním rozsahu 12 hodin za kalendářní rok, respektovat a naplňovat individuální plán péče o dítě, především s ohledem na udržení a posílení vazeb s osobami blízkými (rodiči, širší rodinou). Povinnost dalšího sebevzdělávání v rozsahu 12ti hodin ročně je stanovena zcela nově. Doposud zákon nic takového neukládal. Osobně toto ustanovení vnímám jako žádoucí a potřebné, umožní efektivní působení na pěstouny, jejich další rozvoj a další možnost zpětné vazby nad výkonem jejich práce.

Zcela nově se utvářejícím institutem je tzv. dohoda o výkonu pěstounské péče, kterou popisuje ustanovení § 47b. Zavádí se podmínka nutnosti uzavřít tuto dohodu mezi osobou pečující o dítě a veřejným orgánem, kterým pravděpodobně nejčastěji bude obecní úřad obce s rozšířenou působností. Dohodou se stanoví a upřesní práva a povinnosti osob pečujících ve vztahu ke konkrétnímu dítěti. Dohodu je možné rovněž uzavřít s obecním úřadem, pověřeným obecním úřadem, krajským úřadem či pověřenou osobou (tj. osobou pověřenou k výkonu sociálně-právní ochrany dětí). Uzavřením dohody vzniká příslušnému úřadu (pověřené osobě) povinnost kontrolovat naplňování této dohody a realizaci pěstounské péče. Dohodu lze rovněž nahradit rozhodnutím příslušného správního orgánu (obecní úřad, krajský úřad). Opět hodnotím zcela pozitivně, dle dosavadní právní úpravy navštěvoval sociální pracovník dítě i rodinu jedenkrát za tři měsíce, v případě potřeby častěji. V praxi však zpravidla nenašel potřebný čas pro intenzivnější práci s dítětem i pěstouny a především plánování působení pěstounů na dítě. Zakotvením této povinnosti do zákona bude nutné si tento čas najít, spolupráce s úřadem a pěstouny bude prohloubena a péče o dítě se stane profesionálnější, komplexnější a lépe koordinovanou.

Možnost vypovědět výše uvedenou dohodu zakotvuje ustanovení § 47d. Zatímco osoba pečující, či osoba doposud nepečující, avšak pravomocně zařazená do evidence osob vhodných stát se pěstouny, mohou dohodu vypovědět prakticky bez omezení, kdykoliv a bez udání důvodů, obecní úřad (krajský úřad, pověřená osoba) mohou tuto dohodu vypovědět pouze ze zákonem taxativně stanovených následujících důvodů:

- „a) pro závažné nebo opakované porušování povinností, ke kterým se osoba pečující nebo osoba v evidenci zavázala v dohodě o výkonu pěstounské péče,
- b) pro opakované maření sledování naplňování dohody o výkonu pěstounské péče nad výkonem pěstounské péče,
- c) pro odmítnutí přijetí dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu bez vážného důvodu na straně osoby v evidenci.“²²

²² Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.20]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

5.1.8 Dávky pěstounské péče

Ačkoliv novela přináší řadu zásadních změn, některé prvky zůstávají neměnné. Těmi je například okruh dávek pěstounské péče, který se i nadále bude skládat ze čtyř základních kategorií. Budou jej i nadále tvořit příspěvek na úhradu potřeb dítěte, odměna pěstouna, příspěvek při převzetí dítěte a příspěvek na zakoupení osobního motorového vozidla. Dochází však ke komplexnímu převodu dávek pěstounské péče ze systému státní sociální podpory do systému sociálně-právní ochrany. Určitých změn doznává struktura vyplácení těchto dávek, jejich nárokování a samozřejmě jejich výše. Proto je ve stručnosti blíže vymezím.

Ustanovení § 47f-h zakotvuje dávku zvanou příspěvek na úhradu potřeb dítěte. Nárok na úhradu tohoto příspěvku má nezaopatřené nezletilé dítě, které je svěřeno do náhradní rodinné péče formou péče pěstounské. Tento příspěvek je potom fakticky vyplácen osobě o dítě pečující. Pobírání příspěvku není omezeno věkem zletilosti dítěte, pokud se nadále jedná o dítě nezaopatřené, pobývajícím v domácnosti pěstounů a jejich péči, pak je možné příspěvek vyplácet až do věku 26 roků. V tomto případě je však již zcela logicky vyplácen přímo „dítěti“, tj. mladému dospělému. Výše příspěvku je závislá na věku dítěte, přičemž jsou stanoveny čtyři základní kategorie a věkové mezníky 6, 12, 18 a 26 roků. Zohledněn je rovněž zdravotní stav dítěte, především případný stupeň závislosti na péči jiné osoby.

Dávka zvaná odměna pěstouna je upravena ustanovením § 47i-k. Velmi razantní změnu přináší novela zákona o SPO v definici nároku na tuto dávku. Odměna pěstouna bude totiž nově vyplácena jak pěstounům, tedy osobám, kterým bylo do pěstounské péče svěřeno alespoň jedno dítě, tak i osobám zařazeným v evidenci, tedy těm žadatelům, kteří byli pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu zařazeni do evidence osob vhodných stát se pěstouny. Toto ustanovení by mělo umožnit pěstounům „čekatelům“ plně se soustředit na jejich nastávající důležitou roli s jistotou určitého finančního zabezpečení. Obdobně odměna pěstouna při realizaci pěstounské péče na přechodnou dobu bude vyplácena např. i v mezidobí, kdy z pěstounské rodiny dítě odešlo (k osvojitelům, do jiné péče atd.), s cílem zajistit finanční stabilitu pěstouna.

Výše odměny je stavena pevnou částkou za kalendářní měsíc, opět s přihlédnutím ke specifickým zdravotním potřebám dítěte, konkrétně následovně:

- „a) 8 000 Kč, je-li pečováno o jedno dítě,
- b) 12 000 Kč, je-li pečováno o 2 děti,

c) 20 000 Kč,

1. je-li pečováno alespoň o 3 děti,

2. je-li pečováno alespoň o 1 dítě, které je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost),

3. jde-li o osobu v evidenci, a to i v případě, že nepečuje o žádné dítě, nebo

d) 24 000 Kč, pečuje-li pěstoun alespoň o 1 dítě, které mu bylo svěřeno na přechodnou dobu, a toto dítě je osobou závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost).²³

Jak je z výše uvedeného výčtu zřejmé, odměna osoby zařazené do evidence je relativně dost vysoká a dle mého názoru poskytuje budoucímu pěstounovi adekvátní finanční zabezpečení. Z tohoto pohledu je však velmi důležité zajistit, aby byl jednotně a přesně nastaven systém zařazování osob do této evidence a nemohlo se stát, že ačkoliv je osoba do evidence zařazena, není možné u ni pěstounskou péči zprostředkovat (a to jak z osobnostních, rodinných důvodů, či z důvodů specifických požadavků na přijímané dítě). Při výkladu tohoto ustanovení je rovněž zapotřebí vzít v úvahu vymezení § 4a, podle kterého je osobou v evidenci pouze osoba, která byla zařazena do evidence osob vhodných pro výkon pěstounské péče na přechodnou dobu. Dále je nutné zdůraznit, že odměna pěstouna bude považována za plat a bude tedy podléhat rovněž dani z příjmu fyzických osob. Stanované pevné částky budou tedy ve své výsledné podobě nižší.

Jednorázovou dávkou pěstounské péče je příspěvek při převzetí dítěte do péče. Je vyplácen osobě, která dítě do péče fakticky převzala a jeho výše činí, v závislosti na věku dítěte, 8.000Kč – 10.000Kč.

Příspěvek na zakoupení osobního motorového vozidla může být vyplacen osobě, která má v pěstounské péči alespoň tři děti a to z důvodu nákupu nebo nutné opravy motorového vozidla. Vozidlo nesmí být zároveň využíváno pro účely podnikání. Příspěvek je také podmíněn „udržitelností“ vozidla, tj. předpokládá se, že vozidlo bude pro potřeby pěstouna a dětí využíváno po dobu pěti let. V případě jeho prodání, užívání pro podnikání atd. je nutné poměrnou část příspěvku vrátit. Celkově

²³ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.23]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

lze čerpat až 200.000Kč za období 10 let, maximálně však do výše 70% vynaložených nákladů na koupi či opravu motorového vozidla.

Problematicke pěstounských dávek se věnuje i nové zmocňovací ustanovení § 58b, které v odstavci prvním říká, že:

„Vláda může nařízením zvýšit dávky pěstounské péče, pokud došlo od počátku měsíce nabytí účinnosti právní úpravy stanovující platnou výši dávek k růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnost celkem zjištěného Českým statistickým úřadem alespoň o 5 %.“²⁴

Při tomto ustanovení je však nutno zdůraznit, že se jedná o možnost vlády dávky pěstounské péče valorizovat, nikoliv o jakoukoli povinnost. Je tedy otázkou, jaký bude vývoj společnosti v horizontu několika dalších let, jaké priority zvolí vláda, jež bude v té době vládnout a jaké možnosti přinese státní rozpočet. Je však bezpochyby žádoucí na situaci reagovat a poskytnout pěstounským rodinám adekvátní finanční zabezpečení.

5.1.9 Inspekce a standardy kvality

Za část šestou zákona o SPO se dle novely vkládá zcela nová část sedmá, která zakotvuje institut inspekce poskytování sociálně-právní ochrany. Jedná se o významnou změnu, kterou novela do oblasti sociálně-právní ochrany dětí přináší. Ustanovení novely zákona o SPO v ustanovení § 50a říká, že „předmětem inspekce je kvalita poskytování sociálně-právní ochrany stanovená standardy kvality sociálně-právní ochrany. Pro postup při této inspekci platí obdobně ustanovení zákona o sociálních službách o postupu při provádění inspekce sociálních služeb.“²⁵

Novela ve vymezení fungování inspekcí odkazuje na zákon č. 106/2008 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o sociálních službách). Udělejme tedy malý exkurz do uvedeného předpisu, abychom si mohli ujasnit význam a výkon inspekce prováděný v sociálních službách, který je možné analogicky vztáhnout rovněž na inspekci v oblasti sociálně-právní ochrany dětí.

Ustanovení § 99 zákona o sociálních službách říká, že:

„(1) Kvalita sociálních služeb se při výkonu inspekce ověřuje pomocí standardů kvality sociálních služeb. Standardy kvality sociálních služeb jsou souborem kritérií,

²⁴ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.34]. Dostupné na <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>>

²⁵ Tamtéž, s.33.

jejichž prostřednictvím je definována úroveň kvality poskytování sociálních služeb v oblasti personálního a provozního zabezpečení sociálních služeb a v oblasti vztahů mezi poskytovatelem a osobami.

(2) Plnění standardů kvality se hodnotí systémem bodů.

(3) Obsah jednotlivých standardů kvality a bodové hodnocení stanoví prováděcí právní předpis.²⁶

Realizace inspekce tedy nutně předpokládá existenci určitých objektivních měřítek a kritérií pro hodnocení kvality poskytovaných služeb. Tato objektivní měřítko nazýváme standardy kvality. V oblasti sociálních služeb se jedná o propracovaný systém bodového ohodnocení jednotlivých standardů, v závislosti na tom, jak je jednotlivé typy služeb a zařízení schopny naplnit. Tyto standardy jsou poměrně mladé, vznikly v roce 2007, respektive od tohoto roku jsou právně závazné, a s jejich vznikem je spojen velký zlom v oblasti kvalitativního hodnocení sociálních služeb. Pro poskytovatele sociálních služeb bylo nutné vyvinout zpočátku značné úsilí, aby byli schopni uvedené standardy efektivně naplnit a samozřejmě průkazným způsobem jejich naplnění evidovat v metodikách své práce. Obdobný proces nás zřejmě čeká i v oblasti standardů kvality sociálně-právní ochrany. V současné době probíhá za účasti odborné veřejnosti a všech zainteresovaných stran jejich sestavování, přičemž se vychází z již známých a funkčních modelů ze zahraničí. Novela zákona o SPO předpokládá, že vymezení standardů kvality sociálně-právní ochrany bude stanoveno prováděcím předpisem. Obávám se však časové prodlevy tohoto prováděcího předpisu, neboť jeho obsah doposud není ani náznakem odborné veřejnosti znám.

Ustanovení § 58b odstavce třetího novely zákona o SPO vymezuje, že:

„Ministerstvo stanoví vyhláškou obsah standardů kvality sociálně-právní ochrany a jejich bodové hodnocení při poskytování sociálně-právní ochrany

a) orgány sociálně-právní ochrany,

b) pověřenými osobami vykonávajícími na základě pověření činnosti podle § 48 odst. 2 písm. d) až f),

c) zařízeními pro děti vyžadující okamžitou pomoc.“²⁷

²⁶ § 99 zákona č. 106/2008 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.34-35]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

Dle těchto obecných standardů budou poskytovatelé sociálně-právní ochrany povinni vypracovat vlastní standardy kvality, tedy jakýsi vlastní metodický popis, kterým prokáží naplňování obecných standardů. Přejídná ustanovení novely zákona o SPO k tomuto úkonu dávají orgánům sociálně-právní ochrany a osobám pověřeným k výkonu sociálně-právní ochrany lhůtu do 1.7.2014.

5.1.10 Přejídná ustanovení

Zvláštní část je v rámci novely zákona o SPO věnována přejídným ustanovením, která by měla zajistit co nejhladší přechod k výkonu sociálně-právní ochrany dle novelizovaného právního předpisu. Vzhledem k rozsahu těchto přejídných ustanovení se opět pokusím shrnout ta nejpodstatnější.

Jak již víme z předchozího textu, Ministerstvo práce a sociálních věcí již nebude orgánem, který může zprostředkovat náhradní rodinnou péči, tedy péči formou osvojení, pěstounské péče, či pěstounské péče na přejídnou dobu. Evidence dětí a žadatelů, kterou ministerstvo vede, zanikne. Dle přejídných ustanovení postoupí ministerstvo spisovou dokumentaci dětí a žadatelů příslušným krajským úřadům ve lhůtě jednoho měsíce od nabytí právní účinnosti novely zákona o SPO. Příslušným krajským úřadem k postoupení bude úřad, v jehož správním obvodu mají žadatelé či dítě trvalé bydliště. Zprostředkování náhradní rodinné péče v rámci české republiky tak budou provádět jednotlivé krajské úřady, zprostředkování ve vztahu s cizím prvkem (ze zahraničí či do zahraničí), bude realizovat Úřad pro mezinárodně-právní ochranu dětí se sídlem v Brně.

Návrh novely zákona o SPO snižuje nejvyšší možný přípustný počet dětí pobývajících v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a rovněž upravuje jejich maximální délku pobytu v tomto zařízení. Přejídná ustanovení dávají zařízením čas pro úpravu chodu směrem k naplnění těchto kapacitních a časových omezení a to do 31. 12. 2013, tedy zhruba rok a půl od plánované účinnosti novely. Pokud by v této době nebyla zákonná kritéria splněna, muselo by dojít k soudnímu rozhodnutí o změně výchovy dětí, které v zařízení pobývají.

Novela přináší jako jednu z nových institutů povinnost uzavírat dohody o výkonu pěstounské péče mezi pěstounem, tedy osobou pečující, a orgánem, který bude tuto péči garantovat, vést a kontrolovat. Pro uzavření dohod pro pěstouny, kteří

již pěstounskou péči vykonávají dle dosavadní platné právní úpravy se stanovuje termín k uzavření těchto dohod do 31. 10. 2012.

Novela nepočítá se zřizováním dalších zařízení pro výkon pěstounské péče, které ve většině případů v minulosti zřídily kraje. Jedná se zpravidla o pěstounský pár, či samostatnou ženu pěstounku, která má v pěstounské péči několik dětí, obývá vlastní rodinný dům či dům vlastněný příslušným krajem a na náklady na provoz pěstounské péče, i provoz domu samotného, je téměř v celé výši přispíváno z rozpočtu kraje. Ačkoliv tato zařízení nebudou dále zřizována, bude umožněn jejich další průběh s tím, že nebudou plošně rušena, ale „převedena“ na klasickou pěstounskou péči, která zanikne dnem zletilosti dětí (u dětí připravujících se na budoucí zaměstnání nejpozději dnem dovršení 26 roků). Zřizovateli však nebude nic bránit v možnosti poskytnout pěstounům v rámci nově uzavíraných dohod stejné hmotné zabezpečení jako u dohod stávajících.

5.2 Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o rodině)

V návaznosti na novelizaci zákona o sociálně-právní ochraně je rovněž nutné přijmout určité změny i v dalších právních předpisech, zejména změny týkající se zákona o rodině a občanského soudního řádu. Změna těchto předpisů s novelizací zákona o SPO přímo souvisí, a proto je předkládána společně. Pokusím se nyní vystihnout základní úpravy, které by se měly zákona o rodině dotknout.

Jedna ze změn se týká ustanovení § 43 zákona o rodině, které v upraveném znění, odstavci prvním, zní:

„Vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, a neučiní-li tak orgán sociálně-právní ochrany dětí, může soud rozhodnout o výchovném opatření podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí.“²⁸

Výchovná opatření dle zákona o sociálně-právní ochraně dětí nám potom vymezuje § 13 odstavec první návrhu novely zákona o SPO následovně:

„Vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může obecní úřad obce s rozšířenou působností

- a) napomenout vhodným způsobem dítě, rodiče, jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, popřípadě toho, kdo narušuje řádnou péči o dítě,
- b) stanovit nad dítětem dohled a provádět jej za součinnosti orgánu sociálně-právní ochrany, školy, popřípadě dalších institucí a osob, které působí zejména v místě bydliště nebo pracoviště dítěte,
- c) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte, zejména zákaz určitých činností, návštěv určitých míst, akcí nebo zařízení nevhodných vzhledem k osobě dítěte a jeho vývoji, nebo
- d) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte povinnost využít odbornou poradenskou pomoc nebo uložit povinnost účastnit se prvního setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu 3 hodin nebo terapie; ustanovení § 12 odst. 1 tím není dotčeno.“²⁹

²⁸ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.39]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>

²⁹ Tamtéž, s.5.

Zákon o rodině předpokládá, že o ukládání výchovných opatření budou primárně rozhodovat orgány sociálně-právní ochrany dětí. Proto i úprava výchovných opatření je součástí zákona o SPO. Zároveň však zákon o rodině připouští možnost, kdy není výchovné opatření ze strany orgánu sociálně-právní ochrany nařízeno, ačkoliv je plně v zájmu dítěte. V tomto případě je v pravomoci soudu o nařízení výchovného opatření rozhodnout. Nabídka výchovných opatření se v rámci novelizace ve srovnání se stávající právní úpravou rozšiřuje o možnost uložení povinnosti využít odbornou pomoc, službu mediátora, či odbornou terapii. K tomuto typu služby pak zákon vymezuje rozsah v délce 3 hodin. Jedná se o ustanovení, které by mělo posílit pomoc rodinám a ohroženým dětem, jde o vyjádření snahy o odbornou sanaci rodiny a rovněž snahu o podporu funkční rodiny jakožto základního a nejvhodnějšího výchovného prostředí pro dítě.

Pokud o výše popsaném výchovném opatření rozhoduje soud, je pak rovněž povinností tohoto soudu dohlížet nad dodržováním nařízeného výchovného opatření. Tuto povinnost zakotvuje nové ustanovení § 43 odstavce druhého zákona o rodině.

Další navrhované změny v oblasti zákona o rodině se týkají ustanovení § 45a, který je věnován vymezení pěstounské péče. V rámci novely je plánováno vymezení pěstounské péče v zákoně o rodině pouze rámcově, s odkazem na zvláštní právní úpravu, zákon o SPO. Nově je rovněž rámcově vymezena i pěstounská péče na přechodnou dobu.

V poslední době často diskutovanou otázkou je problematika bytových a majetkových poměrů v souvislosti s nařizováním ústavní výchovy a umístováním dětí ze sociálně slabších rodin mimo rodinné prostředí. Této problematice je věnována pozměněná úprava § 46, odstavce prvního. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího soudu ČR není možné umístit dítě do ústavní péče jen na základě materiální chudoby rodiny, pokud jsou v jiných ohledech rodiče schopni plnit své funkce a rodičovské povinnosti. Česká republika čelila kritice v několika takových případech, které v našem prostředí souvisí především s absencí „sociálního bydlení“, tedy bydlení pro nízko příjmové rodiny ve finanční nouzi. Zakotvení této problematiky v zákoně by mělo zamezit opakování obdobných případů v budoucnu.

Zcela nově se nám do právní úpravy dostává časové omezení ústavní výchovy. Tu může soud nezletilému dítěti nařídit na maximálně 3 roky. Toho vymezení koresponduje s vymezením pěstounské péče na přechodnou dobu, kterou

lze realizovat rovněž maximálně na 3 roky. V zákoně o rodině je uvedené ustanoveno v § 46, kde se za odstavec první vkládá nový odstavec druhý ve znění: „Ústavní výchovu lze nařídit nejdéle na dobu 3 let. Ústavní výchovu lze před uplynutím 3 let od jejího nařízení prodloužit, jestliže důvody pro nařízení ústavní výchovy stále trvají. Trvání ústavní výchovy lze prodloužit opakovaně, vždy však nejdéle na dobu 3 let. Po dobu, než soud rozhodne o zrušení nebo o prodloužení ústavní výchovy, dítě zůstává v ústavní výchově, i když již uběhla doba dříve rozhodnutím soudu stanovená.“³⁰

Výše uvedené časové omezení v praxi znamená, že soud bude povinen před dalším nařízením ústavní péče provést nové dokazování. Budou tak aktualizovány poměry dítěte a posouzeny všechny možnosti péče existující vedle péče ústavního zařízení. Dle současné právní úpravy si soud vždy vyžádat od orgánu sociálně-právní ochrany zprávu o tom, jak je ústavní výchova naplňována, zda splňuje svůj účel a jaká je aktuální situace dítěte. Tento postup se však, zejména u dětí starších, stal postupem rutinním a zcela formálním. Za předpokladu, že bychom v budoucnu měli dostatek rodin schopných nabídnout péči pěstounskou, bude počet dětí, pro které bude péče ústavní vhodnější, velmi malý. I z tohoto pohledu je tedy nutné pravidelně a systematicky situaci dítěte sledovat a posuzovat.

³⁰ Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012, s.41]. Dostupné na <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>>

6 Úmluva o právech dítěte

Na závěr je nutné si uvědomit, že veškeré naše „vnitrostátní“ změny a transformace systému péče o ohrožené děti musí být vždy realizovány v souladu s Úmluvou o právech dítěte, jakožto mezinárodní smlouvou, která se pro Českou republiku stala závazná její ratifikací a vyhlášením ve Sbírce zákonů (pod číslem 104/1991 Sb.).

Výše popsané problematiky se dotýká především ustanovení článku 20 Úmluvy o právech dítěte:

„1. Dítě dočasně, nebo trvale zbavené svého rodinného prostředí, nebo dítě, které ve svém vlastním zájmu nemůže být ponecháno v tomto prostředí, má právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem.

2. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečí takovému dítěti, v souladu se svým vnitrostátním zákonodárstvím, náhradní péči.

3. Tato péče může mezi jiným zahrnovat předání do výchovy, institut "kafala" podle islámského práva, osvojení a v nutných případech umístění do vhodného zařízení péče o děti. Při volbě řešení je nutno brát potřebný ohled na žádoucí kontinuitu ve výchově dítěte a na jeho etnický, náboženský, kulturní a jazykový původ.³¹

„Právo vyrůstat v rodinném prostředí, atmosféře štěstí lásky a porozumění, je zakotveno ve všeobecných zásadách Úmluvy. Již v úvodních poznámkách je zdůrazněno, že přirozená rodina je primárním výchovným prostředím pro dítě.“³²

Na porušování těchto základních práv byla Česká republika v minulosti opakovaně upozorňována, především v souvislosti s velkým počtem dětí umístěných v ústavní péči. Existují rovněž případy prohraných soudních sporů české republiky u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Domnívám se, že uvědomění si významu těchto práv a jejich naplňování ještě posiluje nutnost účinné a efektivní transformace systému péče o ohrožené děti a změnu stávající právní úpravy.

³¹ Čl. 20 Úmluvy o právech dítěte [online, cit. 24.1.2012]. Dostupné na http://www.stopdetskepraci.cz/download/pdf/documents_2.pdf

³² HRUŠÁKOVÁ, Milana, Králíčková, Zdeňka. *České rodinné právo*. 3.vydání. Brno: Doplněk, 2006, s.282.

Závěr

Věřím, že se mi v mé bakalářské práci podařilo shrnout a vymezit základní problematiku procesu Transformace systému péče o ohrožené děti. Tento proces byl v České republice oficiálně započat v roce 2009 v rámci programového prohlášení Vlády ČR. V polovině roku 2012 by měla být zakončena jeho první fáze související s účinností novely zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. Jak je z práce zřejmé, jedná se o poměrně obsáhlou novelizaci, která vyvolala řadu diskuzí zainteresované odborné i laické veřejnosti. Bezesporu bude přelomovým dokumentem, který by měl „rozčeřit“ stojaté vody zejména institutu pěstounské péče a zabezpečit její účelnější realizaci.

K dnešnímu dni bohužel nemám bližší aktuální informace o průběhu legislativního procesu. Je možné a velice pravděpodobné, že připravovaná novela bude v průběhu projednávání Poslaneckou sněmovnou a Senátem České republiky ještě do určité míry pozměněna. Doufám, že to budou změny konstruktivní a efektivní, které přínos novely ještě podpoří. Rovněž věřím, že další změny si vyvolá realizace nových ustanovení předpisu v praxi, zejména tedy v konfrontaci s praxí a stávajícími možnostmi. Je jistě žádoucí „neusínat na vavřínech“ a snažit se práci s ohroženými dětmi a jejich rodinami směřovat stále kupředu. Ve srovnání s jinými evropskými státy si aktuálně nevedeme příliš dobře, počet dětí, zejména dětí do tří let věku, umístěných naší zemi v zařízeních ústavního typu je jedním z nejvyšších v Evropě. Věřím, že se nám v budoucích letech podaří najít alternativu k péči o nejmladší a nejzranitelnější děti, alternativu, která bohužel v současné době prakticky neexistuje.

V neposlední řadě rovněž předpokládám, že v rámci připravované novelizace proběhne také dostatečná osvěta a vzdělávání zainteresovaných sociálních pracovníků, především z obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a z úřadů krajských, rovněž však pracovníků všech dalších organizací, včetně neziskových, kteří se danou problematikou zabývají. I návrh novely samotné dle mého názoru skrývá řadu nezodpovězených otázek a nejasností, které bude potřeba specifikovat. Jak říká známé přísloví, jen ten, kde je dostatečně připraven, nebude zaskočen.

Zdroje

a) elektronické zdroje

- Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy [online, cit. 16.1.2012]. Dostupné na <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8JZD33BQ>>
- Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011 [online, cit. 16.1.2012]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/9555/Narodni_akcni_plan.pdf>
- Úmluva o právech dítěte [online, cit. 24.1.2012]. Dostupné na <http://www.stopdetskepraci.cz/download/pdf/documents_2.pdf>

b) právní předpisy

- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/2008 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

c) monografie

- NOVOTNÁ, Věra, BURDOVÁ, Eva. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2007. 471 s.
- HOLUB, Milan a kol. *Zákon o rodině, komentář a předpisy související*. 8. aktualizované vydání. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2007. 751 s.
- HRUŠÁKOVÁ, Milana. a kol. *Zákon o rodině, komentář*. 4.vydání. Praha: C.H.Beck. 584 s.
- HRUŠÁKOVÁ, Milana, Králíčková, Zdeňka. *České rodinné právo*. 3.vydání. Brno: Doplněk, 2006. 398 s.

- RADVANOVÁ, Senta, ZUKLÍNOVÁ, Michaela. *Kurs občanského práva. Instituty rodinného práva*. Praha: C.H.Beck, 1999. 227 s.
- VESELÁ, Renata a kol. *Rodina a rodinné právo – historie, současnost a perspektivy*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2003. 262 s.
- KRAUSOVÁ, Lucie, NOVOTNÁ, Věra. *Sociálně-právní ochrana dětí*. Praha: ASPI, 2006. 228 s.
- KOLDINSKÁ, Kristina, MARKOVÁ, Hana. *Sociální pomoc a právo*. Praha: Orac, 2001. 175 s.

-

Shrnutí

Pro svou bakalářskou práci jsem si vybrala téma Transformace systému péče o ohrožené děti. Proces transformace systému péče o ohrožené děti je procesem dlouhodobým a s postupem času vnímaným jako nutným a neodvratným. Ve své práci jsem se zaměřila na jeho základní aspekty. Vymezila jsem základní pojmy, historický vývoj péče o ohrožené děti a čerpala také z Národního akčního plánu péče o ohrožené děti pro rok 2009-2011, který se stal „základním kamenem“ všech dalších úvah, transformací a novelizací právních předpisů.

V práci byly shrnuty základní navrhované úpravy právních předpisů, které se problematikou zabývají, zejména zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 94/1963 Sb, o rodině, ve znění pozdějších předpisů. Zejména novelizace prvního zmiňovaného zákona, přináší rozsáhlé úpravy tohoto právního předpisu.

Novela zákona č.359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, již byla schválena vládou a předložena Parlamentu České republiky k dalšímu legislativnímu procesu. Předpokládá účinnost této novely je aktuálně stanovena k datu 1. 7. 2012.

Summary

As a topic for my bachelor work I have chosen Transformation of care of children in need. It's long-term process and during past years the need for the transformation became apparent. My work covers basic aspects, conceptions and evolution of child care for children in need. One of my main sources of information was a document "Národní akční plán péče o ohrožené děti pro rok 2009 – 2011" that is a cornerstone for all considerations, transformations and novels on the topic.

In my work, I've summed up suggested changes of act 359/1999 Sb., „o sociálně-právní ochraně dětí“ and act 94/1963 Sb „o rodině“. The novel of act 359/1999 Sb., „o sociálně-právní ochraně dětí“ has been approved by the government and introduced to the parliament. Expected implementation date is set to 1. 7. 2012.

Klíčová slova

ohrožené dítě
sociálně-právní ochrana
zákon o sociálně-právní ochraně
zákon o rodině
novelizace
transformace
náhradní rodinná péče
pěstounská péče
pěstounská péče na přechodnou dobu
národní akční plán péče o ohrožené děti

Key words

Children in need
Social-law Act
Family Act
Novel
Transformation
Foster care