

SOCIÁLNĚ-PRÁVNÍ ANALÝZA PŘECHODNÉ PĚSTOUNSKÉ PÉČE V ČESKÉ REPUBLICĚ

Lucie Vránová

Sociálně-právní analýza přechodné pěstounské péče v České republice

**Středisko náhradní rodinné péče o. s.
Praha
2011**

Tato publikace byla vydána v rámci projektu „Náhradní rodina + dítě + odborník jako partneři“ (Metodické centrum pro NRP), který byl podpořen Nadací Sirius z grantového řízení programu: preventivní programy a systematická řešení. Více informací o projektu a dalších publikacích naleznete na www.nahradnirodina.cz.

Sociálně-právní analýza přechodné pěstounské péče v České republice

© **Mgr. Lucie Vránová**

© Středisko náhradní rodinné péče o. s., Praha 2011. Vydání první.

Vydalo Středisko náhradní rodinné péče o. s.
Jelení 91, 118 00 Praha 1
www.nahradnirodina.cz
info@nahradnirodina.cz
jako svou 10. publikaci.

Odborný garant: PhDr. Věduna Bubleová
Odborný metodik: Mgr. Petr Vrzáček
Recenze: JUDr. Hana Nová, Alena Vávrová
Jazyková korektura: Zuzana Straková
Obálka, sazba: Radek Hlavsa
Tisk: ETORA Solutions s. r. o.

ISBN 978-80-87455-09-8

Obsah

1. Úvod	5
1.1 Cíl analýzy a návrhu modelu přechodné pěstounské péče	5
1.2 Stručný popis současné právní úpravy pěstounské péče včetně pěstounské péče na přechodnou dobu	8
2. Sociálně-právní analýza pro návrh modelu přechodné pěstounské péče	11
2.1 Východiska pro vytvoření návrhu modelu přechodné pěstounské péče a vymezení a komentář k rozsahu návrhu modelu přechodné pěstounské péče	11
2.2 Stručný přehled vývoje právní úpravy náhradní rodinné péče na území České republiky v letech 1918–2011	13
2.2.1 Léta 1918 až 1948	14
2.2.1.1 Právo na ochranu práv dítěte konkrétní fyzickou osobou, právo na péči	14
2.2.1.2 Právní úprava pěstounské péče	15
2.2.1.3 Přechodnost institutů náhradní rodinné péče	18
2.2.1.4 Hmotné zabezpečení dětí v náhradní rodinné péči	18
2.2.1.5 Hmotné zajištění pečujících osob	18
2.2.1.6 Vztah náhradní rodinné péče a péče v zařízeních	19
2.2.1.7 Dozor a kontrola nad zajištěním ochrany práv dítěte – institut hromadného poručenství a veřejných poručníků	19
2.2.2 Léta 1948 až 1992	23
2.2.2.1 Přednost kolektivní péče před náhradní rodinnou péčí	23
2.2.2.2 Institut poručníka a opatrovníka	24
2.2.2.3 Svěření do péče jiné osoby – zavedení nového institutu náhradní rodinné péče	24
2.2.2.4 Obnovení pěstounské péče	25
2.2.2.5 Dlouhodobost pěstounské péče	25
2.2.2.6 Hmotné zajištění pečujících osob	26
2.2.2.7 Kompetence soudů a veřejné správy	26
2.2.3 Léta 1992 až 2011	26
2.2.3.1 Přednost náhradní rodinné péče před ústavní výchovou	27
2.2.3.2 Významné změny právní úpravy náhradní rodinné péče po roce 1989	28

2.2.3.3	Vypuštění podmínky předpokladu dlouhodobosti pro pěstounskou péči	29
2.2.3.4	Hmotné zajištění výkonu pěstounské péče po roce 2000	30
2.2.3.5	Zavedení „podinstitutu“ přechodné pěstounské péče v roce 2006	31
2.2.3.6	Pravomoci soudů a orgánů sociálně-právní ochrany dětí při svěřování dětí do péče cizí osoby (fyzické osoby nebo ústavní výchovy)	32
2.2.4	Rok 2011 – Aktuální návrhy změn právní úpravy a jejich stručný přehled	33
2.3	Zhodnocení funkčnosti systému náhradní výchovy (se zacílením na pěstounskou péči), definování problémů a návrhy řešení	34
2.3.1	Ochrana práv dítěte a subjekty (fyzické i právnické osoby) povinné ochranou práv dítěte	36
2.3.1.1	Právo na ochranu práv – právo na funkčního zákonného zástupce	36
2.3.1.2	Právo na péči	38
2.3.2	Rozdíly a vztahy mezi instituty náhradní rodinné péče	39
2.3.2.1	Svěření do péče jiné osoby	40
2.3.2.2	Osvojení	42
2.3.2.3	Pěstounská péče	45
2.3.3	Důvody pro svěřování dětí do pěstounské péče na přechodnou dobu (pro jaké situace je přechodná péče vhodná), definování přechodnosti péče a potřebnost zvláštního institutu přechodné pěstounské péče	47
2.3.3.1	Výkon přechodné pěstounské péče jednorázově nebo opakovaně	47
2.3.3.2	Rozdíly mezi zájemci o výkon náhradní rodinné péče	48
2.3.3.3	Posouzení stávající úpravy přechodné pěstounské péče a návrh situací, ve kterých by se mohlo dítě svěřovat do přechodné pěstounské péče	49
2.3.3.4	Potřeba zavedení zvláštního institutu přechodné pěstounské péče	51
2.3.3.5	Přechodná doba	52
2.3.4	Zprostředkování náhradní rodinné péče	54

2.3.4.1	Jednotná evidence zájemců o výkon náhradní rodinné péče	54
2.3.4.2	Evidence dětí, pro které se hledá náhradní rodina	56
2.3.4.3	Zrychlení procesu řešení situace dítěte	58
2.3.4.4	Poradní sbory orgánů sociálně-právní ochrany dětí	58
2.3.4.5	Předběžná opatření a přechodná pěstounská péče	59
2.3.4.6	Odvolační řízení proti usnesení o vydání předběžného opatření	59
2.3.5	Právní vztah dítěte k přechodně pečující osobě	60
2.3.5.1	Pečující osoby jako zaměstnanec ústavu nebo individuální pěstoun	60
2.3.5.2	Kompetence k rozhodování o umístění dítěte do přechodné pěstounské péče, právní vztah k přechodně pečující osobě	61
2.3.6	Podmínky pro výkon pěstounské péče	61
2.3.6.1	Přednost náhradní rodinné péče před ústavní výchovou a povinnost státu zajistit náhradní rodinnou péči	61
2.3.6.2	Hmotné zajištění pěstounské péče	62
2.3.6.3	Funkčnost stávající úpravy odměny pěstouna ve zvláštních případech	63
2.3.6.4	Rozdíly v hmotném zajištění pečující osoby u pěstounské péče a u přechodné pěstounské péče	64
2.3.6.5	Rozdíly v hmotném zajištění pěstouna (přechodného pěstouna), pokud o dítě pečuje blízká osoba	66
2.3.6.6	Ohodnocení pěstounské péče jako zaměstnání	67
2.3.6.7	Odůvodnění potřeby celodenní péče o děti přijímané do náhradní rodinné péče	67
2.3.7	Osobní předpoklady pro výkon přechodné pěstounské péče a důvody, které vylučují přechodnou pěstounskou péči na straně pěstouna nebo jeho rodiny	68
2.3.8	Přípravy na přechodnou pěstounskou péči a nároky na služby doprovázení	68
2.4	Závěry sociálně-právní analýzy pro návrh modelu přechodné pěstounské péče	71

1. Úvod

1.1 Cíl analýzy a návrhu modelu přechodné pěstounské péče

Cílem analýzy je přispět k řešení problému, kterým je v České republice vysoký počet dětí žijících v ústavní výchově. Jedním z institutů, do kterého jsou vkládány naděje na změnu tohoto stavu, je pěstounská péče na přechodnou dobu.

Chceme přispět k nastavení funkčního modelu přechodné pěstounské péče a také dalších podmínek potřebných pro funkčnost přechodné, ale i dlouhodobé péče, chceme poukázat na problémy stávající právní úpravy, praxe i návrhů nových právních úprav, které by mohly zablokovat nebo zpomalit započatou transformaci náhradní výchovy. Zaměříme se přitom také na ty součásti systému, které v návrzích změn zatím chybí, nebo by navržená řešení mohla způsobit nevídaný efekt, případně nefunkčnost systému.

Pokoušíme se navrhnout taková řešení, která by vedla ke zjednodušení systému, zrychlení transformačních procesů a zrychlení cesty dětí do náhradních rodin.

Materiál je určen všem, jimž není osud ohrožených dětí lhostejný a kteří mohou každý ze své pozice ke změnám přispět.

Nastavení projektu

Projekt, v rámci kterého byl tento výzkum, analýza a návrh modelu přechodné pěstounské péče zpracován, byl schvalován v druhé polovině roku 2009. Výzkum jako jedna z projektových aktivit byl zacílen na:

- ověření funkčnosti stávající právní úpravy v praxi;
- otázku potřeby vzniku nových institutů náhradní výchovy ev. na úpravu stávajících institutů, věcný obsah institutu přechodné náhradní rodinné péče, např. kdo by tuto profesi mohl vykonávat, pro jaké děti je takový typ péče vhodný a na další otázky. Středisko náhradní rodinné péče také již v roce 2003 realizovalo studii pro Výzkumný ústav práce a sociálních věcí „Mezinárodní srovnání přístupů a forem realizace pěstounské péče se zřetelem k využití profesionálních pěstounů při řešení situace ohroženého dítěte a reintegrace rodiny“.¹ V rámci této studie byl Střediskem náhradní rodinné péče také vypracován „Návrh modelu profesionální pěstounské péče“.

¹ Mezinárodní srovnání přístupů a forem realizace pěstounské péče se zřetelem k využití profesionálních pěstounů při řešení situace ohroženého dítěte a reintegrace rodiny. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha, 2003.

V průběhu probíhajícího výzkumu a analýzy byla v oblasti náhradní rodinné péče na úrovni Ministerstva práce a sociálních věcí ČR zahájena faktickými kroky transformace systému náhradní výchovy. Na jaře roku 2011 byl zpracován a předložen do mezirezortního připomínkového řízení první návrh nové právní úpravy (novelizace zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí a souvisejících předpisů), v létě roku 2011 proběhlo druhé kolo mezirezortního připomínkového řízení. Současně byl také v legislativním procesu návrh nového občanského zákoníku, do kterého byla transponována úprava stávajícího zákona o rodině. Přestože k návrhům novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí Středisko náhradní rodinné péče uplatnilo řadu zásadních připomínek v podrobném stanovisku, je Středisko náhradní rodinné péče ve shodě s ministerstvem práce a sociálních věcí v potřebnosti podpory rozvoje náhradní rodinné péče, spočívající zejména ve změně jejího financování, v podpoře podpůrných doprovodných služeb pro náhradní rodinnou péči, ale i v dalších jednotlivých návrzích. Středisko náhradní rodinné péče se snažilo uplatnit připomínky konstruktivní, ale zároveň upozornit na rizika, která nebyla v návrzích dostatečně ošetřena.

Vymezení používaných pojmů

Pojmů, které jsou v textu používány, je mnoho. Na tomto místě se chceme zabývat pouze třemi z nich:

„Přechodná péčovská péče“ a „péčovská péče na přechodnou dobu“

Pojem „péčovská péče na přechodnou dobu“ je používán platným zákonem o sociálně právní ochraně dětí a také stávající zákon o rodině používá v textu § 45 odst. 2 formulaci péčovská péče na přechodnou dobu, v následujícím textu je více používán pojem „přechodná péčovská péče“, který používáme jako pojem s širším obsahem.

Naše úvahy nad těmito pojmy:

Pokud je jedna část péčovské péče označena jako „přechodná“ nebo „na přechodnou dobu“, znamená to, že druhá část péčovské péče je nepřechodná, že nemůže kdykoliv skončit? Nepřináší tento pojem nejasnosti? Proč je vlastně používán? Pro co má být používán?

Podle posledních návrhů změn právních předpisů by měla vzniknout zvláštní skupina specializovaných krátkodobých (dočasných) péčovců. Pro tyto pečovatelské, pro jejich odlišení od péčovců, kteří nebudou ve smluvním vztahu s krajským úřadem, je hledáno výstižné a srozumitelné označení. Jaké označení by pro tyto „krátkodobé profesionální péčovce“ bylo nejvhodnější?

Profesionální pěstounská péče

Tento pojem náš právní řád nepoužívá. V poslední době je pojem „pěstounská péče na přechodnou dobu“, zejména pod vlivem britského modelu pěstounské péče, často zaměňován s pojmem „profesionální pěstounská péče“, proto se chceme u definice těchto pojmů zastavit a pokusit se definovat pojem „profesionální pěstounská péče“.

Často kladené otázky bývají tyto:

- Je pojem „profesionální pěstounská péče“ synonymem pojmu „přechodná pěstounská péče, pěstounská péče na přechodnou dobu“?
- Znamená „profesionální“, že je to péče kvalitní a odborná?
- Nebo je „profesionální“ třeba chápat ve smyslu „profese – zaměstnání“?
- Je profesionální pěstounská péče péčí, která je podporovaná službami?
- Je profesionální pěstounská péče péčí o cizí dítě (rozuměj bez příbuzenského nebo jiného blízkého vztahu k pečující osobě)?

Naše úvahy nad pojmem:

*Podle našeho názoru by mohl a měl pojem **profesionální pěstounská péče** obsahově pokrývat:*

- a) *krátkodobou (přechodnou) i dlouhodobou pěstounskou péčí;*
- b) *vždy by se mělo jednat o placenou službu státu, fyzická osoba dostává za péči o dítě odměnu;*
- c) *mělo by se jednat o službu dále podporovanou státem (existence doprovodných služeb pro děti v pěstounské péči i pěstouny; včetně vzdělávání).*

Potud se překrývá tento pojem s pojmem pěstounská péče, v čem tedy spočívá ona odlišnost? Je odlišnost skryta ve vyšší odměně krátkodobého pěstouna a pěstouna, který má více než tři děti nebo jedno dítě se zdravotním znevýhodněním, jež zajišťuje příjem obdobný příjmu ze zaměstnání? Pěstoun, který má svěřené jedno nebo dvě děti a celodenně o ně pečuje, není profesionál?

Najít odpovědi na tyto otázky by mohl napomoci také celý následující text.

1.2 Stručný popis současné právní úpravy pěstounské péče včetně pěstounské péče na přechodnou dobu

- Právní úprava pěstounské péče je součástí sociálně-právní ochrany dětí a je obsažena především v Listině základních práv a svobod, mezinárodních úmluvách, zákonu o rodině, občanském soudním řádu, zákonu o sociálně právní ochraně dětí a zákonu o státní sociální podpoře. Části úpravy sociálně-právní ochrany dětí obsahují také další předpisy: např. zákon o nemocenském pojištění, o veřejném zdravotním pojištění a další.
- Náhradní rodinná péče má ze zákona přednost před ústavní výchovou. Soud má zkoumat, zda nelze dítě svěřit do péče fyzické osoby před nařízením ústavní výchovy, a pokud je již ústavní výchova nařízena, má ji soud zrušit, pokud lze dítě svěřit do péče fyzické osoby.
- Pěstounská péče je státem garantovaná forma náhradní rodinné péče, která zajišťuje kromě péče a výchovy také hmotné zabezpečení dítěte a odměnu těm, kteří se ho ujali.
- Pěstounská péče je určena pro děti, které musí žít mimo svoji rodinu, nejsou v osobní péči poručníka, nemohou být osvojeny (v dané chvíli nebo vůbec) anebo nejsou v péči jiné osoby podle § 45 zákona o rodině.
- Pěstounská péče vzniká rozhodnutím soudu a jedině soud může také rozhodnout o zrušení pěstounské péče. Pěstounská péče zaniká dosažením zletilosti dítěte.
- Dítě může být svěřeno do pěstounské péče fyzické osobě nebo do společné pěstounské péče manželů. Je-li dítě s ohledem na svůj věk a rozumovou vyspělost samo schopno vyjádřit svobodně svůj názor, je třeba před svěřením do pěstounské péče vzít na jeho názor zřetel.
- Pěstoun má právo zastupovat dítě a spravovat jeho záležitosti jen v běžných věcech. V ostatních záležitostech musí dítě zastupovat zákonný zástupce dítěte. Pěstounská péče může být změněna na poručenskou péči, a to v případech, kdy rodiče dítěte zemřeli, byli zbaveni rodičovské zodpovědnosti, byl pozastaven výkon rodičovské zodpovědnosti nebo když rodiče nemají způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu.
- Do pěstounské péče byly do roku 2000 svěřovány děti, u kterých byla splněna podmínka, že „jejich výchova u rodičů není zajištěna z příčin, které

budou zřejmě dlouhodobé“. Tuto formulaci obsahoval zákon č. 50/1973 Sb., o pěstounské péči. Od 1. dubna 2000 byla právní úprava pěstounské péče přesunuta do zákona o rodině (§ 45a a násl.) a uvedena podmínka „potřeby dlouhodobé péče“ byla vypuštěna.

- ***Do pěstounské péče tedy mohou být a také jsou od roku 2000 svěřovány děti, jejichž výchova u rodičů není zajištěna, ať již dlouhodobě, nebo krátkodobě.*** Tato právní úprava již plně odpovídá základnímu pravidlu, podle kterého má náhradní rodinná péče přednost před ústavní výchovou. ***Do roku 2000 byly k přechodné péči využívány ostatní instituty náhradní rodinné péče – svěřeni do péče jiné osoby, opatrovnictví a poručenství, ani před rokem 2000 to tedy nebylo tak, že by přechodná péče cizí osoby neexistovala.***

- ***Zavedení „podinstitutu“ přechodné pěstounské péče v roce 2006***

Od 1. června 2006 byla právní úprava pěstounské péče doplněna o novou speciální úpravu (§ 45a odst. 2 zákona o rodině), která byla přijata s cílem zdůraznit potřebu krátkodobé pěstounské péče v jasně definovaných situacích. Tato právní úprava však nedořešila zejména hmotné zajištění pečující osoby. ***Zároveň nebyla úprava pěstounské péče na přechodnou dobu podle § 45a odst. 2 zákona o rodině jasně odlišena od pěstounské péče podle § 45a odst. 1 zákona o rodině, a v situacích, které jsou vymezeny pro pěstounskou péči na přechodnou dobu, lze svěřovat alternativně i do pěstounské péče, což se také v praxi děje.***

- ***Rámec právní úpravy pěstounské péče na přechodnou dobu (§ 45a odst. 2 zákona o rodině)***

Soud podle této úpravy může na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí svěřit dítě do pěstounské péče na přechodnou dobu:

- a) na dobu, po kterou nemůže rodič ze závažných důvodů dítě vychovávat;
- b) na dobu, po jejímž uplynutí lze podle § 68a zákona o rodině dát souhlas rodiče s osvojením;
- c) na dobu do pravomocného rozhodnutí soudu o tom, že tu není třeba souhlasu rodičů k osvojení (§ 68 zákona o rodině).

V případech uvedených pod písmeny b) a c) tak soud činí předběžným opatřením podle § 76a občanského soudního řádu.

V současnosti se pěstounem na přechodnou dobu podle § 45a odst. 2 zákona o rodině může stát jen ten, kdo je před svěřením dítěte zařazen do evidence osob vhodných k výkonu pěstounské péče na přechodnou dobu (§ 27a zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Proces odborného posouzení před zařazením do evidence je dosud obdobný jako u osvojení a pěstounské péče, je požadována rozsáhlejší příprava, a to zejména na přechodnost péče.

- ***Hmotné zajištění pěstounské péče a přechodné pěstounské péče***

V současnosti není hmotné zajištění osoby vykonávající přechodnou pěstounskou péči odlišeno od hmotného zajištění pěstounské péče. Za zmínku stojí, že i pěstoun vykonávající přechodnou pěstounskou péči je hmotně zajišťován také peněžitou pomocí v mateřství ze systému dávek nemocenského pojištění nebo rodičovským příspěvkem ze systému dávek státní sociální podpory (podrobněji v kapitole 3.3).

2. Sociálně-právní analýza pro návrh modelu přechodné pěstounské péče

2.1 Východiska pro vytvoření návrhu modelu přechodné pěstounské péče a vymezení a komentář k rozsahu návrhu modelu přechodné pěstounské péče

V České republice je i v roce 2011 stále mnoho dětí v péči zařízení – kojeneckých ústavů, dětských domovů a dalších zařízení, a to přesto, že ze zákona má přednost náhradní rodinná péče před péčí v zařízeních. Základní východiska jsou:

- Pro velké množství dětí, které musí žít mimo vlastní rodinu, se náhradní rodinná péče vůbec nezajišťuje. Počty dětí s nařízenou ústavní výchovou jsou v zásadním nepoměru k počtu dětí, které jsou vedeny v evidencích dětí, pro které se hledá náhradní rodinná péče.
- Pokud se děti přesto do náhradní rodinné péče dostávají, je to často po dlouhé době strávené v ústavech.
- Počet ustanovených poručníků je v nepoměru k počtu dětí s nařízenou ústavní výchovou a dětí svěřených do náhradní rodinné péče.
- Zájemců o výkon náhradní rodinné péče je nedostatek.
- Systém náhradní rodinné péče je velmi spleťitý. (Chceme se zabývat tím, zda jej lze zjednodušit a zda případné zjednodušení systému může přinést pozitivní řešení situace dětí, které náhradní rodinnou péčí potřebují.)

Jedním z institutů, do kterého jsou vkládány naděje na změnu tohoto stavu, je pěstounská péče na přechodnou dobu.

- Model přechodné pěstounské péče je zpracováván v době, kdy byla zahájena transformace systému náhradní výchovy. Vytvořený model by mohl této transformaci pomoci.
- Sběr dat pro kvalitativní výzkum, ze kterého model čerpá, proběhl v únoru až červnu 2010. V té době se po několika letech od provedené právní úpravy řešila zásadní **nefunkčnost nového podinstitutu pěstounské péče na přechodnou dobu, chybějící financování tohoto institutu, jeho zacílení a rizika a návrhy možného řešení.**

- V době zpracování modelu pěstounské péče na přechodnou dobu v roce 2011 je již obecná kritika nefunkčnosti tohoto institutu obsažena i v oficiálních materiálech Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (návrh novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí a dalších právních předpisů a další materiály). V březnu a v srpnu 2011 Středisko náhradní rodinné péče uplatnilo k výše uvedenému návrhu rozeslanému do mezirezortního připomínkového řízení podrobné připomínky, které se týkaly mimo jiné také institutu pěstounské péče v novém pojetí.
- Při nastavení rozsahu modelu přechodné pěstounské péče jsme se zabývali otázkou, zda se návrh modelu může týkat pouze přechodné pěstounské péče, nebo je třeba se zabývat rovněž dalšími typy péče fyzické osoby a dalšími souvislostmi. Domníváme se, že model návrhu pěstounské péče na přechodnou dobu je nutné v základních otázkách uvést v širších souvislostech, vztáhnout jej k ostatním typům náhradní rodinné péče, uvést vazbu na péči v zařízeních a zabývat se systémem zprostředkování náhradní rodinné péče.
- Při vytváření modelu přechodné pěstounské péče jsme se snažili zaměřit na omezení rizik, jež úprava a vznik nového typu péče může přinést, a navrhnout takové řešení, které v případě pěstounské péče na přechodnou dobu nebude jen posouvat děti do péče fyzických osob. Snažili jsme se také řešit návaznost jednotlivých typů náhradní výchovy (přechod z přechodné do dlouhodobé nebo trvalé péče či do ústavní výchovy) a také zmínit instituty související s návratem dítěte do rodiny. A v neposlední řadě jsme se zaměřili na rychlost a způsob, jakým by měla být celková situace dítěte posuzována a řešena.
- Pokusili jsme se poukázat na související okruhy problémů, které – nebudou-li řešeny případně odstraněny současně – budou působit kontraproduktivně vůči nově nastavené přechodné pěstounské péči.
- Při zpracování návrhu modelu pěstounské péče jsme vycházeli z historického vývoje právní úpravy náhradní rodinné péče u nás, z rozboru platného právního stavu, z posouzení funkčnosti stávajícího provádění sociálně-právní ochrany dětí, ze zahraničních zkušeností i z dlouholeté praxe Střediska náhradní rodinné péče.

2.2 Stručný přehled vývoje právní úpravy náhradní rodinné péče na území České republiky v letech 1918–2011

Cílem této kapitoly je zamyslet se nad tím, ***zda se již na našem území fakticky praktikovala či praktikuje pěstounská péče na přechodnou dobu a jaké byly a jsou právní regulace tohoto institutu nebo institutů s obdobným obsahem.*** Na území České republiky má náhradní rodinné péče svoji tradici, a to i přes změny režimů, je tedy na co navazovat a co rozvíjet.

U jednotlivých právních úprav jsou komentována pouze pro model přechodné pěstounské péče podstatná ustanovení, nejedná se o úplný popis historie náhradní rodinné péče ani sociálně-právní ochrany dětí v České republice. V několika případech jsou uvedeny souvisejší citace právních předpisů, které jsou nezřídka velmi inspirativní.

Časově je tento přehled rozdělen do tří období: 1918–1948, 1948–1992, 1992–2011 a v samostatné kapitole jsou stručně zmíněny aktuální návrhy změn právní úpravy.

V historickém přehledu se zabýváme:

- instituty k ochraně práv dětí (poručenství, generální a hromadné poručenství, veřejní poručníci a orgány sociálně-právní ochrany dětí);
- existencí a vývojem pěstounské péče a dalších institutů náhradní rodinné péče;
- přechodností a dlouhodobostí náhradní rodinné péče;
- vztahem poručenství a pěstounské péče resp. dalších obdobných typů NRP;
- specifiky příbuzenské a nepříbuzenské náhradní rodinné péče;
- předností náhradní rodinné péče před péčí v zařízeních;
- hmotným zajištěním dětí v náhradní rodinné péči a pečujících osob, rozdíly v hmotném zajištění podle vztahu pečující osoby k dítěti, rozdíly v hmotném zajištění podle závislosti dítěte na péči (rozsahu péče), rozdíly v hmotném zajištění u přechodné a dlouhodobé péče;
- kompetencemi subjektů, které chrání práva dětí.

2.2.1 Léta 1918 až 1948

2.2.1.1 *Právo na ochranu práv dítěte konkrétní fyzickou osobou, právo na péči*

Nemohou-li se starat o děti rodiče, nejčastěji se odpradávná náhradním pečovatелеm stává dítěti blízká osoba. Teprve pokud taková osoba není, je pro dítě hledána cizí osoba, která by o ně mohla pečovat.

Právo dítěte na péči je v právním řádu zajištěno v první řadě institutem poručníka. Pokud se poručník nemůže sám o dítě starat, je to právě on, kdo hledá dítěti mezi osobami blízkými vhodnou osobu, která by o dítě pečovala.

V institutu poručenství se tedy nejčastěji spojuje právo zastupování práv dítěte a péče a výchova dítěte. Nemusí tomu však tak být a dítě může mít poručníka, který zastupuje jeho práva, a pěstouna, který o dítě pečuje a vychovává je. Rovněž mohou nastat případy, kdy dítě zůstává v péči rodiče, ale zároveň má ustanoveného poručníka k ochraně svých práv.

Základem náhradní rodinné péče byl v období let 1918 až 1948 již velmi **propracovaný systém poručenství**.

Tuto právní úpravu obsahoval Obecný zákoník občanský č. 946/1811 Sb. z. s. z roku 1811 (§ 187 – § 284).

„Osobám, které nepoživají otcovské péče a které jsou ještě nezletilé nebo z jiného důvodu nezpůsobilé, aby své záležitosti samy obstarávaly, poskytují zákony zvláštní ochrany pomocí poručníka nebo opatrovníka.

... Pozbude-li otec užívání rozumu, bude-li prohlášen za marnotratníka nebo bude-li odsouzen pro zločin k trestu vězení na dobu delší jednoho roku, vystěhuje-li se o své újmě, nebo je-li přes rok nepřítomen, aniž podal o svém pobytu zprávu; přestává otcovská moc a zřídí se poručník; pominou-li však tyto překážky, nabude otec opět svých práv.

... Otcové, kteří výživu a výchovu svých dětí zcela zanedbávají, pozbývají otcovskou moc na vždy...

... Poručník má zvláště o nezletilcovu osobu pečovati, zároveň však její jmění spravovati.

... Každý poručník, kromě děda, matky a báby, musí rukou dáním slíbiti: že chce nezletilce vésti k počestnosti, bázni boží a ctnosti, že chce z něho stavu přiměřeně vychovati užitečného občana, před soudem i mimo něj jej zastupovati, jmění věrně a pilně spravovati a zachovati se ve všem podle předpisů zákonů.“

2.2.1.2 Právní úprava pěstounské péče

Právní úpravu pěstounské péče obsahovalo vládní nařízení č. 29/1930 Sb., jímž se provádí zákon o ochraně dětí v cizí péči a dětí nemajetných z roku 1921. Podle této úpravy:

„Pěstounem je fysická osoba vykonávající cizí péči.

... Děti v cizí péči (ošetřovanci, schovanci), požívajícími ochrany podle zákona č. 256/1921 Sb. z. a r., o ochraně dětí v cizí péči a dětí nemajetných, jsou děti manželské i nemanželské do dokonání 14. roku věku, jež jsou v jiné péči než u otce nebo matky, ať za plat či bezplatně.“

Cizí péči je, jak vyplývá z uvedeného, péče jiných lidí než rodičů. Jak vyplývá z této formulace i z dalších ustanovení, poručník, který měl dítě ve vlastní péči, byl v době prvorepublikové zároveň také pěstounem dítěte.

K výkonu pěstounské péče

Vládní nařízení č. 29/1930 Sb. obsahovalo také celou řadu podrobných ustanovení upravujících dozor nad výkonem péče, povolení k výkonu pěstounské péče, povinnosti pěstounů, povinnosti a kompetence dozorcích důvěrníků, styk důvěrníků s dětmi v pěstounské péči, rozsah oprávnění k prohlídkám domácností pěstounů, evidenci osob připravených se stát pěstouny a další. Konkrétní právní úprava je velmi inspirativní.

„§ 6

Podmínky povolení i odepření (odvolání) u osob fyzických.

(1) **Osoba fyzická, která chce přijmouti do své péče cizí dítě, a to trvale, musí si vyžádati povolení dozorčího úřadu, v jehož obvodu má své bydliště.** Je-li výkon dozoru přenesen na Okresní péči o mládež, přísluší jí také právo udělení neb odvolávání toto povolení. Proti jejímu rozhodnutí přísluší však právo stěžovati si k úřadu dozorčímu nejen tomu, kdo se povolení toho domáhá, ale každému, kdo má zájem o řádnou péči o dítě. **Povolení toho nepotřebují poručník ani příbuzní, kteří za souhlasu poručenského soudu nebo poručenského úřadu I. stolice převzali dítě, podrobené moci poručenské, do vlastní péče.** Nebylo-li možno vyžádati si povolení dříve, než dítě bylo přijato do péče, musí býti za ně žádáno dodatečně do 15 dnů počítajíc ode dne převzetí dítěte.

(2) Za povolení podle odst. 1. možno žádati ústně nebo písemně.

(3) Povolení udělí se jen osobám, jejichž osobní vlastnosti a rodinné, zdravotní, majetkové a bytové poměry poskytují záruku, že jsou to, aby řádně a svědomitě plnily povinnosti, které na se berou. Osoby ty musí býti téžé národnosti a téhož náboženského vyznání, jako dítě, jež se jim do péče odevzdává.

(4) Povolení nesmí býti uděleno osobám, u nichž nelze očekávati řádné výchovy a řádného opatření dítěte, zvláště osobám, které:

- a) nejsou bezvadné po stránce mravní (opilství, nemravný život a pod.), anebo žijí ve společné domácnosti se členy rodiny, kteří jsou podobně úhonní;
- b) jichž tělesný nebo duševní stav, nebo stav členů jejich rodiny mohl by ohrožovati výchovu nebo zdraví ošetřovance (chovance);
- c) nemají prostředků potřebných k vlastní obživě a jsou odkázány na veřejnou podporu;
- d) mají zaměstnání, které jim znemožňuje náležitou péči o dítě;
- e) nemají stálého bydliště nebo zdravého a přiměřeně prostranného bytu k umístění dítěte;
- f) jsou sešlé věkem nebo
- g) u nichž jest se důvodně obávati, že by dítěte zneužily k výdělečné práci, žebrotě a pod.

(5) Dříve než se o povolení rozhodne, třeba vyšetřiti náležitě všechny závažné okolnosti. Není-li závady, udělí se povolení vydáním pěstounské knížky; v ní potvrdí pěstoun, že vzal na vědomost povinnosti, spojené s výkonem péče o cizí dítě, a že je chce řádně plniti.

(6) Povolení může býti odvoláno, jestliže se poměry pěstounovy změnilы tak, že nezaručují řádné péče o cizí dítě, nebo, když pěstoun povinností svých svědomitě neplní. Odvolati povolení může také dozorcí úřad, i když je výkon dozoru přenesen na Okresní péči o mládež. Je-li toho třeba, budiž učiněno ihned opatření, aby dítě bylo svěřeno jiné vhodné péči.“

„§ 9

Povinnosti pěstounů.

(1) Pěstouni jsou povinni pečovat o dítě jim svěřené jako pečují svědomití rodiče o své vlastní dítě a poskytovat mu veškeré potřeby životní, jako byt, stravu, oděv a přiměřené prostředky léčebné, nejsou-li tyto potřeby dodávány těmi, kdo jsou k tomu povinni nebo se k tomu zavázali, jakož i poskytovat dítěti náležitou domácí výchovu.

(2) V péči o dítě jsou pěstouni (rodiče dětí nemanželských) povinni podřídit se doзору podle ustanovení tohoto nařízení, umožňovati jeho výkon orgánům dozorcím a dbáti jejich pokynů.

(3) Zejména jsou povinni oznámiti převzetí dítěte ve svou péči ihned dozorcímu důvěrníkům, po případě dozorcímu úřadu, v jehož obvodu bydlí, nebo příslušné Okresní péči o mládež pověřené výkonem dozoru.

(4) Stejně jsou povinni oznámiti, když dítě ve své péči podržeti nemohou neb nechtějí, když dítě zemře, nebo z jakékoliv jiné příčiny z jejich péče vystoupí, stane se nezvěstným nebo, je-li třeba zvláštního opatření dozorcího úřadu nebo příslušné Okresní péče o mládež pověřené výkonem dozoru.

(5) Podobné oznámení mají učiniti pěstouni (rodiče nemanželských dětí), když se hodlají s dítětem přestěhovati, a to dozorcímu úřadu, pokud se týká Okresní péči o mládež pověřené výkonem dozoru, v jejímž obvodu působnosti dosud bydlí; po přestěhování pak dozorcímu úřadu nebo Okresní péči o mládež, do jejíhož obvodu se přestěhovali.

(6) Oznámení podle odst. 3.–5. musí býti učiněna bez zbytečných průtahů, nejdéle však do patnácti dnů.

(7) Mají-li pěstouni (rodiče dětí nemanželských) za to, že pokyny dozorčího důvěrníka odporují zákonu nebo nejsou v zájmu dítěte, mohou se obrátiti o rozhodnutí na dozorčí úřad, pokud se týká na Okresní péči o mládež pověřenou výkonem dozoru.

(8) Mají-li pěstouni (rodiče dětí nemanželských) dítě ve své péči za plat poskytovaný z prostředků veřejných, jsou povinni dbáti též pokynů, které vydávají příslušné orgány veřejné péče o mládež.“

2.2.1.3 *Přechodnost institutů náhradní rodinné péče*

Děti byly do individuální péče fyzických osob umísťovány **krátkodobě (přechodně) i dlouhodobě**. K přechodnému svěření za zvláštními účely, např. pobyt rodiče v nemocnici, se však děti nesvěřovaly rozhodnutím soudu.

Do cizí péče se rozhodnutím soudu nesvěřovaly děti, „jež jsou v cizí péči jen přechodně za zvláštními účely, jako je docházka do školy v jiném místě než v bydlišti rodičů, pobyt za příčinou prázdninové zotavené, pobyt v nemocnicích, ústavech léčebných a podobně“ (vládní nařízení č. 29/1930 Sb.).

2.2.1.4 *Hmotné zabezpečení dětí v náhradní rodinné péči*

Věková hranice dětí, které byly zákonem chráněny, byla omezena 14. rokem věku. Postupně byla kvalitněji zajišťována práva dětí na hmotné zajištění od příbuzných osob, nejen rodičů, ale i širší rodiny. Takovou úpravu obsahoval např. zákon č. 4/1931 Sb., na ochranu osob oprávněných požadovati výživu, výchovu nebo zaopatření.

2.2.1.5 *Hmotné zajištění pečujících osob*

Pěstouni vykonávali péči bezplatně nebo za plat z prostředků veřejných.

2.2.1.6 Vztah náhradní rodinné péče a péče v zařízeních

Až do roku 1952 existovala v právních předpisech přednost náhradního pečovatele (poručníka nebo pěstouna či osvojitele) před péčí v zařízeních. Pouze pokud se nenašla vhodná fyzická osoba ochotná o dítě pečovat, bylo dítě vychovááno v nějakém státem schváleném zařízení.

2.2.1.7 Dozor a kontrola nad zajištěním ochrany práv dítěte – institut hromadného poručenství a veřejných poručníků

Za účelem ochrany práv dětí byl zaveden systém generálního resp. hromadného poručenství a veřejných poručníků. **Veřejní poručníci bděli mimo jiné nad tím, aby každý nezletilec a každý opatrovanec měli zákonného zástupce a na žádost soudu konali vyhledávání, jehož je třeba ke zřízení poručenství a k ustanovení způsobilého poručníka.** Spojovala se zde kolektivní odpovědnost okresní péče o mládež, okresu nebo obce (hromadný poručník) s individuální odpovědností konkrétní fyzické osoby (veřejný poručník) za konkrétní svěřence. Mnohá ustanovení z prvorepublikové právní úpravy jsou velmi inspirativní, proto uvádíme citace z příslušných právních předpisů.

Vládní nařízení č. 334/1938 Sb. z. a n., o hromadném poručenství

„§ 1 Přednosta poručenského soudu může pověřiti úkoly hromadného poručenství:

1. okresní péči o mládež, pokud jde o obvod a o poručence, na něž se vztahuje její působnost podle stanov vyhovujících vzorným směrnícím vydaným ministerstvem sociální a zdravotní správy;
2. okres pro obvod poručenského soudu (v tomto nařízení dále »soud«), nebyla-li úkoly hromadného poručenství pověřena okresní péče o mládež;
3. obec pro obvod obce, pokud pro některé skupiny poručenců v obci nevykonává poručenství to okresní péče o mládež nebo okres podle č. 1 a 2.

... Úkoly nositelů hromadného poručení

§ 6 Úkolem nositele hromadného poručení je obstarávat poručení, není-li vhodných osob, které jsou ochotny přijmouti poručení, nebo je-li nutno, aby se účinným způsobem hájila práva a zájmy poručenců.

§ 10 Nositel hromadného poručení musí dbáti, aby každý nezletilec měl zákonného zástupce. Na žádost soudu je povinen konati vyhledávání, jehož je třeba ke zřízení poručení a k ustanovení způsobilého poručníka, a učiniti návrhy soudu co nejdříve. Nositeli hromadného poručení náleží také vykonávat neodkladné úkony poručnickovy, dokud poručník nemůže začít svou činnost.

§ 12 (1) Nositel hromadného poručení dohlíží na činnost poručníků a opatrovníků nezletilých (§ 11, odst. 2) svého obvodu. Dbá, aby poručníci plnili své povinnosti, jak co se týče výživy a výchovy poručenců, tak i co se týče správy jejich majetku, zvláště pak také, aby nepřekročovali svých oprávnění a dožadovali se v případech zákonem určených souhlasu soudu.

(2) Nositel hromadného poručení je také povinen dohlédnouti, aby nezletilci pod otcovskou mocí nebyli ve výživě a výchově zanedbáváni a aby jejich jmění nebylo špatnou správou ohroženo. Jestliže by v tom směru shledal nedostatek, který je třeba odklidit soudem, jmenovitě však shledal-li by, že jsou podmínky, aby otec byl zbaven moci otcovské, oznámí to soudu.“

„Veřejní poručníci

§ 13 Nositel hromadného poručení vykonává své úkoly jedním nebo několika veřejnými poručníky; je-li veřejných poručníků několik, budiž působnost mezi ně rozdělena podle místních obvodů, které určí nositel hromadného poručení v dohodě se soudem.

§ 14 Funkcí veřejného poručníka buďtež pověřeny jen osoby plně způsobilé převzít poručení, o kterých možno, zvláště podle jejich vzdělání, zaměstnání a životních zkušeností, souditi, že jsou s to, aby splnily úkoly uložené poručníku právními předpisy. Zejména buďtež, pokud možno, funkcí veřejného poručníka pověřováni činovníci dobrovolných sdružení péče o mládež. Převzetí funkce veřejného poručníka je dobrovolné.

§ 15 (1) K pověření funkcí veřejného poručníka je třeba souhlasu soudu, v jehož obvodu hromadné poručení působí.

(2) Byl-li souhlas odepřen, může si na to nositel hromadného poručenství stěžovati ve lhůtě 15 dní k presidentu krajského soudu, který rozhodne s konečnou platností.

(3) Veřejný poručník vykoná u soudu slib, že bude řádně plnit úkoly, uložené mu právními předpisy. Slib tento platí i jako slib podle § 205 obč. zákona.

(4) Vykonání slibu budiž soudem potvrzeno na legitimaci (§ 16).

§ 16 Veřejný poručník obdrží při svém pověření vedle legitimace, kterou se podle potřeby prokáže při výkonu své funkce, poučení o právech a povinnostech jemu náležejících, jakož i poučení o právech a povinnostech poručníků. Legitimaci mu vydá nositel hromadného poručenství.

Část čtvrtá Úkoly veřejných poručníků

§ 17 Veřejnému poručníku náleží spolupůsobiti při uplatňování nároků matky podle §§ 167 a 168 obč. zákona.

§ 18 (1) **Povinností veřejného poručníka je míti v patrnosti všechny poručence, kteří mají v obvodu jeho působnosti trvalý pobyt.**

(2) Za tím účelem je povinen vésti pečlivě katastr poručenců. Jak vésti tento katastr, ustanoví ministr spravedlnosti v dohodě s ministry vnitra a sociální a zdravotní správy.

§ 19 Není-li pověřen funkcí veřejného poručníka dozorčí důvěrník (§ 4 vl. nař. č. 29/1930 Sb. z. a n.), má veřejný poručník postupovati ve shodě s dozorčím důvěrníkem svého obvodu, aby opatření veřejného poručníka byla v souladu s opatřeními dozorčího důvěrníka. Oba se mají scházeti k občasným poradám a nositel hromadného poručenství má vhodnými opatřeními zařídití souladnou práci obou orgánů.

§ 20 (1) Veřejný poručník má poručence svého obvodu občas navštěvovati a přesvědčiti se při tom o jejich majetkových a osobních poměrech a o tom, jak ti, kdož jsou k tomu povinni, plní své povinnosti.

(2) Nositel hromadného poručenství se postará o to, aby veřejný poručník mohl použítí všech zařízení péče o mládež (poradny pro matky a děti, ústavy zdravotní, výzkumné apod.), kterých v jednotlivém případě užítí jest ku prospěchu svěřených mu nezletilců. To se týče zvláště zjišťování příčin

nedostatečných výsledků výchovy a nepříznivého zdravotního stavu a vyšetřování prostředí, v němž dítě žije, za spoluúčasti správ škol, orgánů územní samosprávy a organizací péče o mládež; tyto jsou k tomu povinny, jsou-li podporovány z veřejných prostředků nebo opatřují-li své prostředky veřejnými sbírkami.

§ 21 (1) **Ten, u koho jsou umístěni soudní chráněnci, na něž se vztahuje okruh působnosti veřejného poručníka, je povinen dáti jemu a jeho důvěrníkům na žádost vysvětlení, dovoliti přístup do místností určených pro soudní chráněnce i k poručencům a podle potřeby a v mezích možnosti poručence na žádost veřejného poručníka předvésti k soudu, úřadu nebo k lékaři; podle potřeby oznámí veřejný poručník závady soudu, který učiní vhodná opatření.**

(2) **Veřejný poručník je povinen starati se o to, aby podle příslušných předpisů upravujících veřejnou péči zdravotní byl vykonáván lékařský dozor na osoby svěřené jeho péči a dozoru.**

§ 22 **Shledá-li veřejný poručník, že poručník zanedbává své povinnosti, oznámí to soudu, je-li třeba, aby soud ihned zakročil, jinak upozorní zákonného zástupce na závady a dohlédne, aby došlo včas k nápravě; bylo-li toto upozornění marné, oznámí to soudu.**

§ 23 (1) **Veřejný poručník je povinen býti poradcem poručníků ať pro výkon jejich úřadu, ať pro styk se soudy nebo úřady.**

(2) **Rovněž má býti nápomocen při sepisování žádostí a stížností nemajetných nezletilců, poručenců a jejich zákonných zástupců, které mu byly předneseny ve věcech poručenství, při opatrování potřebných dokladů apod., a má je předložiti příslušnému soudu nebo úřadu. Za tuto činnost nesmí ani žádati ani přijmouti odměny. Předkládaje podání ta soudu nebo úřadu, vyjádří se o nich, a je-li třeba, vykoná předem nutné šetření. Napomáhá úkolům dobrovolných organizací péče o mládež a prostředkuje podle potřeby výpomoci ať hmotné, ať jiné, pro nemajetné nezletilce, zvláště prostředkuje dodání do veřejných ústavů (okresních domovů, útulků apod.).**

§ 24 (1) **Veřejný poručník je také povinen vyhověti dožádání soudu mládeže, aby podal zprávu o životě, osobních, rodinných a majetkových poměrech osob mladistvých.**

(2) Rovněž je povinen oznámiti soudu případy, kdy nezletilec je vydán mravní zkáze, nebo případy, kdy se rodiče nebo zákonní zástupci nestarají o výživu nebo výchovu nezletilců, nebo se dopouštějí činů, které mohou mít nepříznivý vliv na nezletilce, a dávají tím důvod k zakročení.“

2.2.2 Léta 1948 až 1992

2.2.2.1 *Přednost kolektivní péče před náhradní rodinnou péčí*

K zásadním změnám v systému péče o děti, které nemohly vyrůst ve vlastní rodině, došlo na našem území po roce 1948. Odpovědnost za děti přebírá namísto fyzických osob (poručníků) fakticky socialistický stát. Jako nejlepší způsob péče o děti je zvolena kolektivní výchova ve zpravidla velkokapacitních ústavech. Tě fyzické osobě (i příbuznému), u které nebyla záruka, že bude dítě vychovávat k lásce k lidově demokratickému státu, dítě svěřeno nebylo.

Pěstounská péče byla zrušena, řada dětí v dané chvíli svěřených do pěstounské péče byla svými pěstouny osvojena, ostatní musely do ústavů.

Zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže: „**Je-li třeba dítě svěřit do péče nahrazující péči rodičů, bude umístěno zásadně do péče kolektivní; jinak lze dítě umístit jen v rodině, která skýtá záruku, že dítě bude vychováno k lásce k lidově demokratickému státu, a která je schopna mu poskytnout prostředí příznivé po všech stránkách pro jeho rozvoj, a to zpravidla u toho, kdo dítě osvojí.**“

Vládní nařízení č. 29/1930 Sb., jímž se provádí zákon o ochraně dětí v cizí péči a dětí nemanželských, **kteřé obsahovalo úpravu pěstounské péče, bylo zákonem č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže, spolu s mnoha dalšími právními předpisy zrušeno.**

2.2.2.2 *Institut poručníka a opatrovníka*

Institut poručníka zůstal formálně v právním řádu zachován do roku 1964, poté byl v letech 1964 až 1998 nahrazen institutem opatrovníka, který kromě zastupování dítěte také mohl mít dítě v péči. Obnoven byl institut poručníka až v roce 1998.

Svěření ochrany práv do rukou fyzické osoby však bylo stejně jako svěřování dítěte do péče fyzických osob „cenzurováno“ a hlavní podmínkou byla láska k socialistickému zřízení a ne schopnost a vůle o dítě pečovat či zastupovat jeho zájmy.

Důsledky dlouholetého nedostatečného využívání individuálních institutů k ochraně práv dětí a přenesení ochrany dětí na orgány státu (a veřejné správy) jsou v sociálně-právní ochraně znát dodnes. Jsou to orgány sociálně-právní ochrany dětí, které mají navrhnout řešení soudu, samy řešit, radit a pomáhat těm, kteří se chtějí o děti postarat.

2.2.2.3 *Svěření do péče jiné osoby – zavedení nového institutu náhradní rodinné péče*

Částečnou pozitivní změnu přinesl v roce 1963 zákon č. 94/1963 Sb., o rodině. Ten obsahoval ustanovení, které **umožňovalo svěření dítěte do péče jiné osoby.** Svým obsahem to byla pěstounská péče, jen název byl jiný.

Nadále však **trvala přednost ústavní výchovy.**

§ 45 odst. 1 zákona o rodině:

„Vyžaduje-li to zájem dítěte, může soud svěřit dítě do výchovy jiného občana než rodiče, který poskytuje záruku jeho řádné výchovy. Přitom soud vymezí rozsah jeho práv a povinností k dítěti.“

2.2.2.4 Obnovení pěstounské péče

V roce 1973 byl přijat zákon č. 50/1973 Sb., o pěstounské péči, kterým byl obnoven institut pěstounské péče. Tento zákon obsahoval úpravu pěstounské péče včetně nároku na hmotné zabezpečení dítěte i pečující osoby, nadále však platila **přednost ústavní výchovy**.

Původní znění zákona o pěstounské péči z roku 1973:

„§ 1 Účel zákona

Socialistický stát vytváří všestranné podmínky pro zdravý vývoj a výchovu dětí. Výchova dětí v řádné občany socialistického státu je především povinností rodičů. V případech, kdy není rodiči zabezpečena řádná výchova dětí, mohou orgány k tomu příslušné činit potřebná výchovná opatření podle zákona o rodině. K prohloubení těchto opatření **se umožňuje svěřit dítě do pěstounské péče** podle tohoto zákona, **jestliže nelze zajistit řádnou výchovu dítěte především jeho osvojením a ústavní výchova není vhodná.**“

2.2.2.5 Dlouhodobost pěstounské péče

Zákon o pěstounské péči obsahoval **podmínku předpokladu dlouhodobosti péče**. Po znovuoobnovení pěstounské péče se tedy tento institut od roku 1973 do roku 2000 využíval pro děti, které potřebovaly péči dlouhodobě či trvale. Pro krátkodobé (přechodné) svěřování se dále používaly ostatní instituty (svěření do péče jiné osoby, opatrovnictví a znovuoobnovené poručenství).

Původní znění zákona o pěstounské péči z roku 1973:

„§ 2 Pěstounská péče

(1) Dítě, jehož **výchova u rodičů není zajištěna z příčin, které budou zřejmě dlouhodobé, může být svěřeno do pěstounské péče** jiného občana (dále jen »pěstoun«), jestliže zájem dítěte vyžaduje svěření do takové péče.“

I když v době svěřeni dítěte do pěstounské péče existoval předpoklad dlouhodobosti, neznamenalo to však, že nemohla být pěstounská péče zrušena, že by nemohla být fakticky přechodná. Pokud se počáteční předpoklad potřeby dlouhodobé péče nenaplnil a rodiče se mohli o své dítě opět začít starat, pěstounská péče byla zrušena.

2.2.2.6 Hmotné zajištění pečujících osob

Hmotné zajištění pečujících osob bylo postupně zavedeno, nebylo však dodnes nastaveno tak, aby se zajistil dostatečný zájem o pěstounskou péči, v tom sehrálo velkou negativní roli přesvědčení veřejné moci o prospěšnosti (či neškodnosti) kolektivní výchovy. Toto přesvědčení se v některých odborných kruzích v České republice drží dodnes. Proti sobě stojí tento názor s názorem, že dítě potřebuje individuální péči konkrétní fyzické osoby, ke které se může připoutat. Tyto názory jsou již podpořeny řadou výzkumů a systémem nových metod pomoci dětem, které mají poruchu připoutání.

2.2.2.7 Kompetence soudů a veřejné správy

V době po roce 1948 se kompetence fakticky přesunuly do rukou moci veřejné. O dětech i rodičích rozhodovaly národní výbory a moc soudní byla fakticky odsunuta na vedlejší kolej.

2.2.3 Léta 1992 až 2011

Po změně systému po roce 1989 dochází k návratu k demokratickým hodnotám. V oblasti náhradní výchovy to v praxi znamená, že postupně dochází k odklonu od ústavní výchovy a děti jsou častěji svěřovány do péče fyzických osob (blízkých i cizích). Přesto i 22 let po změně systému zůstává Česká republika ve statistikách na předních místech v počtu dětí umístěných v ústavní výchově (statistika např. ve Zprávě z rozsáhlého výzkumu ze 33 evropských zemí – Prof. Kevin Browne a Dr. Catherine Hamilton-Giachritsis, Centrum forenzní psychologie a psycho-

logie rodiny, University of Birmingham, v českém překladu na www.vzd.cz). Důvodů je mnoho, zde ale není prostor pro podrobné zhodnocení, proč se systém náhradní výchovy nezměnil od roku 1989 radikálněji. Některé důvody nalezneme i v dosud nedostatečné právní úpravě i v nedůsledném provádění té právní úpravy, která se již po roce 1989 v mnohém změnila.

2.2.3.1 Přednost náhradní rodinné péče před ústavní výchovou

Od roku 1992 se změnila právní úprava, která zakotvovala striktní přednost kolektivní výchovy. Stále se však až do roku 1998 zjišťovalo „zda ústavní výchova není vhodnější“.

Znění zákona o pěstounské péči po roce 1992 do jeho zrušení od roku 2000 a přesunu pěstounské péče do zákona o rodině:

„§ 1 Účel zákona

Stát vytváří všestranné podmínky pro zdravý vývoj a výchovu dětí. Výchova dětí v řádné občany je především povinností rodičů. V případech, kdy není rodiči zabezpečena řádná výchova dětí, mohou orgány k tomu příslušné činit potřebná výchovná opatření podle zákona o rodině. K prohloubení těchto opatření **se umožňuje svěřit dítě do pěstounské péče** podle tohoto zákona, **jestliže nelze zajistit řádnou výchovu dítěte především jeho osvojením a ústavní výchova není vhodnější.**“

Zásadní obrat v postoji k přednosti náhradní rodinné péče před ústavní výchovou nastal v právní úpravě díky přijetí zákona č. 91/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění dalších zákonů, kterým *byla zakotvena přednost náhradní rodinné péče před ústavní výchovou a povinnost soudu zkoumat, zda výchovu nelze zajistit náhradní rodinnou péčí.*

Další povinností soudu je zrušit ústavní výchovu, lze-li dítěti zajistit náhradní rodinnou péči.

§ 45 odst. 3 zákona o rodině (znění z roku 1998) „Před nařízením ústavní výchovy je soud povinen zkoumat, zda výchovu dítěte nelze zajistit náhradní rodinnou péčí, která má přednost před výchovou ústavní. Pominou-li po nařízení ústavní výchovy její důvody nebo lze-li dítěti zajistit náhradní rodinnou péči, soud ústavní výchovu zruší.“

2.2.3.2 Významné změny právní úpravy náhradní rodinné péče po roce 1989

Zákon č. 91/1998 Sb.

Právní úprava základních občanskoprávních vztahů se obecně nemění tak často jako právní úprava, která upravuje například dávkové sociální systémy. Zásadnější novelizace zákona o rodině byla po roce 1989 provedena až zákonem č. **91/1998 Sb.**, kterým se mění a doplňuje zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění dalších zákonů, který kromě přednosti náhradní rodinné péče před ústavní výchovou přinesl i další významné změny:

- zakotvil pojem rodičovská zodpovědnost;
- zakotvil definici sociálně-právní ochrany dětí, i když většina úpravy ještě rok a půl zůstala v právních předpisech upravujících sociální zabezpečení a sociální péči;
- upravil ustanovení zákona o rodině tak, aby byla v souladu s mezinárodními úmluvami (například byla upravena v souladu s mezinárodním právem ochrana šestinedělí, ve vztahu k souhlasu s osvojením dítěte; současná praxe však s touto lhůtou často nakládá v neprospěch dětí při jejich umístování do náhradní rodinné péče);
- obrodil v právní úpravě institut poručenství (v praxi však dosud k obrození tohoto významného institutu ochrany práv dětí dosud úplně nedošlo);
- a mnoho dalších.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí

Od 1. dubna 2000 je sociálně-právní ochrana dětí upravena zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Do tohoto roku byla právní úprava sociálně-právní ochrany dětí roztržštěná, zařazená do systému sociálního zabezpečení (sociální péče) a v řadě případů byla obsažena pouze v podzákoných normách.

Ze zákona o sociálně-právní ochraně dětí je pro náhradní rodinnou péči podstatná zejména úprava systému zprostředkování náhradní rodinné péče a úpravy postupů orgánů sociálně-právní ochrany dětí při ochraně práv dětí, které nemohou žít ve vlastní rodině.

Jednotlivým nedostatkům se věnuje analýza současné legislativní úpravy a praxe při provádění této části sociálně-právní ochrany dětí.

Podstatnou roli v neuspokojivém stavu sehrály také časté změny kompetencí v oblasti sociálně právní ochrany dětí, zejména zrušení okresních úřadů, detašovaných pracovišť ministerstva práce a sociálních věcí atd.

Zákon č. 165/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zavedl odměnu pěstouna ve zvláštních případech (viz dále).

Zákon č. 134/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zavedl pěstounskou péči na přechodnou dobu (viz dále).

2.2.3.3 Vypuštění podmínky předpokladu dlouhodobosti pro pěstounskou péči

V návaznosti na přijetí zákona o sociálně-právní ochraně dětí byla v roce 2000 také v rámci zrušení zákona o pěstounské péči a přesunu úpravy pěstounské péče do zákona o rodině **vypuštěna podmínka předpokladu dlouhodobosti pro pěstounskou péči.**

Nově § 45a odst. 1 zákona o rodině zní: „Soud může svěřit dítě do pěstounské péče fyzické osobě (dále jen »pěstoun«), jestliže zájem dítěte vyžaduje svěřeni do takové péče a osoba pěstouna poskytuje záruku řádné výchovy dítěte.“

Od roku 2000 tedy mohlo být dítě krátkodobě (přechodně) svěřováno i do pěstounské péče, nejen do péče podle § 45 zákona o rodině nebo péče poručníka či opatrovníka.

Zároveň však zůstalo beze změn nastavení hmotného zajištění pěstounské péče a nezměnila se také praxe v zařazování dětí do evidence dětí, pro které se hledá náhradní rodina.

2.2.3.4 Hmotné zajištění výkonu pěstounské péče po roce 2000

Po přijetí zákona o sociálně-právní ochraně dětí, tedy po roce 2000, zůstalo hmotné zajištění pěstounské péče bez zásadní změny. Zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, jsou dodnes (do roku 2011) zajištěny potřeby dítěte příspěvkem na úhradu potřeb dítěte a pěstounovi se poskytuje „individuální“ odměna nebo odměna pěstouna ve zvláštních případech. Další zajištění pečujících osob zaručují dávka nemocenského pojištění – peněžitá pomoc v mateřství a dávka ze systému státní sociální podpory – rodičovský příspěvek.

„Individuální“ odměna pěstouna

„Individuální“ odměna pěstouna má jednotnou výši a nerozlišuje, zda pěstoun je s dítětem celodenně doma, či nikoliv. Současně je ale pěstoun zajištěn při přijetí dítěte také dávkou peněžitá pomoc v mateřství (PPM) ze systému nemocenského pojištění (pokud byl účasten nemocenského pojištění), a to po dobu 22 týdnů po převzetí dítěte do sedmi let věku, a také dávkou rodičovský příspěvek (RP) ze systému dávek státní sociální podpory, a to do čtyř let věku dítěte.

Výše této odměny, ani v součtu s uvedenými dávkami ze sociálních systémů, nezabezpečuje dostatečně pečující osobu, která musí o přijaté dítě pečovat celodenně.

Příklad:

Výše individuální odměny pěstouna je v současné době 3 126 Kč, k tomu pěstoun pečující o dítě do čtyř let věku pobírá zpravidla rodičovský příspěvek ve výši cca 3 600 Kč (zpravidla si totiž, vzhledem k současnému nastavení systému volby, nestihne zvolit tříletou variantu). Od čtvrtého roku věku dítěte je pak již pěstoun zajištěn pouze částkou 3 126 Kč, bez ohledu na to, zda je dítě schopno navštěvovat předškolní zařízení atd.

Odměna pěstouna ve zvláštních případech

Zákonem č. 168/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, **byla zavedena odměna pěstouna ve zvláštních případech**. Zvláštní odměna pěstouna se v současné době (po dalších novelizacích) poskytuje v případě péče o tři děti a více dětí nebo v případě péče o dítě závislé na péči v II. až IV. stupni (hodnocení pro účely příspěvku na péči). Jedná se o výkon pěstounské péče s odměnou pěstouna posuzovanou jako plat (jako výkon profese, zaměstnání). Jedná se tedy již o jeden ze způsobů, jak funguje pěstounská péče, která je někdy nazývána jako profesionální.

Další nároky na finanční zajištění v náhradní rodinné péči – peněžitá pomoc v mateřství – dávka ze systému nemocenského pojištění a rodičovský příspěvek – dávka ze systému státní sociální podpory

Nárok na peněžitou pomoc v mateřství i na rodičovský příspěvek vzniká ve stanovených případech u všech institutů náhradní rodinné péče.

2.2.3.5 Zavedení „podinstitutu“ přechodné pěstounské péče v roce 2006

Od 1. června 2006 byla zákonem č. 134/2006 Sb. právní úprava pěstounské péče doplněna o novou speciální úpravu (§ 45a odst. 2 zákona o rodině), která byla přijata s cílem zdůraznit potřebu krátkodobé pěstounské péče v jasně definovaných situacích. Tato právní úprava však nedořešila zejména hmotné zajištění pečující osoby. **Zároveň nebyla úprava pěstounské péče na přechodnou dobu podle § 45a odst. 2 zákona o rodině jasně odlišena od pěstounské péče podle § 45a odst. 1 zákona o rodině, a v situacích, které jsou vymezeny pro pěstounskou péči na přechodnou dobu, lze svěřovat alternativně i do pěstounské péče, což se také v praxi děje.**

Rámcem právní úpravy pěstounské péče na přechodnou dobu (§ 45a odst. 2 zákona o rodině)

Soud podle této úpravy může na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí svěřit dítě do pěstounské péče na přechodnou dobu osobám na dobu:

- a) po kterou nemůže rodič ze závažných důvodů dítě vychovávat (z důvodu zdravotních, výkonu trestu odnětí svobody a dalších);
- b) po jejímž uplynutí lze podle § 68a zákona o rodině dát souhlas rodiče s osvojením, (souhlas s osvojením lze dát nejdříve šest týdnů po porodu, jde tedy o odložené novorozence, u kterých se čeká na souhlas rodičů

- s osvojením, kteří nejsou umístěni do předadopční nebo předpěstounské péče);
- c) do pravomocného rozhodnutí soudu o tom, že tu není třeba souhlasu rodičů k osvojení (§ 68 zákona o rodině). Zde se jedná o děti:
- o které rodiče neprojevili po dobu dvou měsíců od narození žádný zájem, a soud zkoumá, zda jim v projevení zájmu nebránila zvláštní překážka,
 - u kterých soud zkoumá, zda rodiče po dobu nejméně šesti měsíců soustavně neprojevovali opravdový zájem o dítě, zejména tím, že dítě pravidelně nenavštěvovali, neplnili pravidelně a dobrovolně vyživovací povinnost k dítěti a neprojevují snahu upravit si v mezích svých možností své rodinné a sociální poměry tak, aby se mohli osobně ujmout péče o dítě.

V případech uvedených pod písmeny b) a c) tak soud činí předběžným opatřením podle § 76a občanského soudního řádu.

V současnosti se pěstounem na přechodnou dobu podle § 45a odst. 2 zákona o rodině může stát jen ten, kdo je před svěřením dítěte zařazen do evidence osob vhodných k výkonu pěstounské péče na přechodnou dobu. Proces odborného posouzení před zařazením do evidence je dosud stejný jako u osvojení a pěstounské péče, je požadována rozsáhlejší příprava, a to zejména na přechodnost péče.

Hmotné zajištění současné pěstounské péče a přechodné pěstounské péče

V současnosti není hmotné zajištění osoby vykonávající přechodnou pěstounskou péči odlišeno od hmotného zajištění osoby vykonávající pěstounskou péči.

2.2.3.6 Pravomoci soudů a orgánů sociálně-právní ochrany dětí při svěřování dětí do péče cizí osoby (fyzické osoby nebo ústavní výchovy)

V době před rokem 1989 byly kompetence v oblasti sociálně-právní ochrany dětí přeneseny ze soudů na národní výbory. Tato situace, která nerespektovala oddělení nezávislé soudní moci od moci výkonné, částečně přetrvávala v našem právním řádu až do roku 1995, kdy byla Nálezem Ústavního soudu České republiky č. 72/1995 Sb. zrušena ustanovení, která umožňovala zasahovat do rodičovské moci rozhodnutím orgánů veřejné správy.

Dnes jsou již zachovány kompetence orgánů veřejné správy a také zařízení, v nichž jsou umístěny děti s nařízenou ústavní výchovou, k přesunům dětí bez

rozhodnutí soudu v menší míře, ale stále existují. Rozhodnutím orgánu sociálně-právní ochrany dětí mohou přecházet děti do péče budoucího osvojitele nebo budoucího pěstouna, pokud předtím byly umístěny v ústavu. O přesunech dětí mezi školskými zařízeními pro výkon ústavní výchovy dosud rozhoduje diagnostický ústav.

2.2.4 Rok 2011 – Aktuální návrhy změn právní úpravy a jejich stručný přehled

Jaké návrhy jsou v legislativním procesu a v čem se předpokládá změna? Texty návrhů jsou dostupné v elektronické knihovně legislativních prací na webu Vlády České republiky, připomínky Střediska náhradní rodinné péče jsou dostupné na webu www.nahradnirodina.cz.

a) Návrh nového občanského zákoníku – v červnu 2011 první čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky

- ruší zákon o rodině;
- nastavuje podrobnější pravidla pro péči před osvojením;
- zachovává svěřeni do péče jiné osoby, nemá však být použitelné, pokud nebude možno stanovit výživné;
- neupravuje přechodnou pěstounskou péči – nepřebírá stávající úpravu – odkazuje na úpravu, která by měla být provedena zvláštním zákonem.

b) Návrh novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí a souvisejících předpisů, včetně stávajícího zákona o rodině – v březnu 2011 v mezirezortním připomínkovém řízení

- součástí návrh na úpravu zákona o rodině;
- navrhuje se zrušení institutu svěřeni do péče jiné osoby;
- přechodnou pěstounskou péči upravuje stejně, jako je dnes, zavádí hmotné zajištění přechodné pěstounské péče;
- na hmotném zajištění pěstounské péče a péče poručníků dochází pouze k nepatrnému zvýšení a také se navrhuje, že bude odměna brána jako příjem pečující osoby pro účel sociálně pojistných systémů a daní z příjmů; úprava se zároveň přesouvá do zákona o sociálně-právní ochraně dětí;

- snaží se o zavedení systému financování služeb pro náhradní rodinnou péči.

c) Návrh novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí a souvisejících předpisů, včetně stávajícího zákona o rodině – v srpnu 2011 ve druhém mezirezortním připomínkovém řízení

- součástí návrh na úpravu zákona o rodině;
- již se nenavrhuje zrušení institutu svěřeni do péče jiné osoby, ale stanoví se, že tento institut se nepoužije, pokud nelze stanovit výživné;
- přechodnou pěstounskou péči upravuje stejně, jako je dnes, zavádí hmotné zajištění přechodné pěstounské péče;
- na hmotném zajištění pěstounské péče a péče poručníků dochází pouze k nepatrnému zvýšení a také se navrhuje, že bude odměna brána jako příjem pečující osoby pro účel sociálně pojistných systémů a daní z příjmů; úprava se zároveň přesouvá do zákona o sociálně-právní ochraně dětí;
- snaží se o zavedení systému financování služeb pro náhradní rodinnou péči.

2.3 Zhodnocení funkčnosti systému náhradní výchovy (se zacílením na pěstounskou péči), definování problémů a návrhy řešení

Tato kapitola a následující podkapitoly již obsahují naše stanoviska, která pak budou stručně a přehledně shrnuta v kapitole 2.4. Přehled okruhů, kterými se budeme zabývat, a důvodů, proč se jimi budeme zabývat:

1. Ochrana práv dítěte a subjekty (fyzické i právnické osoby) povinné ochranou práv dítěte

Bude-li se o osud dítěte někdo intenzivně zajímat a mít odpovídající kompetence k vyhledávání pečující fyzické osoby, bude méně dětí v ústavech, nebo se pobyt dětí v ústavu alespoň zkrátí.

2. Rozdíly a vztahy mezi instituty náhradní rodinné péče

Z rozboru rozdílů a vztahů mezi instituty náhradní rodinné péče vyplyne potřebnost jednotlivých institutů nebo jejich úprav.

3. Svěřování dětí do pěstounské péče na přechodnou dobu (pro jaké situace/děti je přechodná péče vhodná), definování přechodnosti péče a posouzení potřeby zakotvení zvláštního institutu přechodné pěstounské péče

Situace a důvody pro svěřování dětí do přechodné péče je třeba vymezit pro definování přechodnosti péče, ale také pro pochopení souvztažností mezi dalšími instituty náhradní výchovy a posouzení potřeby zvláštního institutu přechodné pěstounské péče.

4. Systém zprostředkování náhradní rodinné péče, evidence dětí, kterým se hledá náhradní rodinná péče

Systém zařazování dětí do evidence dětí, kterým se hledá náhradní rodinná péče včetně přechodné pěstounské péče, a dalších součástí systému zprostředkování, je třeba nastavit tak, aby byl funkční, aby byla náhradní rodinná péče zajištěna co největšímu počtu dětí.

5. Právní vztah dítěte k přechodně pečující osobě

V rámci transformace náhradní výchovy zaměřené na rozšíření péče konkrétní fyzické osoby o dítě se je třeba zabývat vztahem dítěte k pečující osobě, zda bude svěřováno soudem do péče konkrétní fyzické osoby, nebo mu bude nařízena ústavní výchova, ale bude v péči konkrétního zaměstnance ústavu.

6. Vztah náhradní rodinné péče a ústavní výchovy a podmínky pro výkon pěstounské péče

Při zákonem stanovené přednosti náhradní rodinné péče před ústavní výchovou se zabýváme úvahami o existenci povinnosti státu zajistit dostatečný počet náhradních rodin, mimo jiné nastavením dostatečného hmotného zajištění pečujících osob.

7. Individuální předpoklady pro výkon pěstounské péče a důvody, které vylučují přechodnou pěstounskou péči na straně zájemce o výkon pěstounství nebo jeho rodiny

Problematiku individuálních předpokladů k výkonu přechodné péče nemůžeme opominout, přestože v této kapitole pouze odkazujeme na zprávu z výzkumu a na jiné kapitoly této analýzy.

8. Přípravy na přechodnou pěstounskou péči a nároky na služby doprovázení

Přípravy a služby doprovázení jsou podmínkou pro zajištění funkční

přechodné péče, ale i dalších typů náhradní rodinné péče. Je třeba se zabývat otázkou, v čem mají spočívat odlišnosti v přípravě a službách doprovázení pro přechodné pěstouny.

2.3.1 Ochrana práv dítěte a subjekty (fyzické i právnické osoby) povinné ochranou práv dítěte

2.3.1.1 Právo na ochranu práv – právo na funkčního zákonného zástupce

Jedním ze základních práv dítěte je **právo na ochranu práv – právo na zákonného zástupce, který bdí nad ochranou práv**. Tímto individuálním ochráncem práv dítěte je v našem právním řádu rodič, osvojitel, poručník nebo opatrovník. Zároveň práva dětí chrání soudy, orgány sociálně-právní ochrany dětí, státní zastupitelství, policie a další subjekty, ale postavení individuálních ochránců práv dítěte je zásadní.

Rodič

Ze zkušeností Střediska náhradní rodinné péče vyplývá, že v současné praxi existují stále případy, kdy nedochází k úpravě rodičovské zodpovědnosti (pozastavení, omezení, zbavení) tam, kde by mělo. Důsledkem je, že existuje řada dětí bez funkčního zákonného zástupce. Soudy by měly v rámci řízení o svěření dítěte do péče cizí osoby (ať již fyzické osoby nebo zařízení) rozhodovat o úpravě rodičovské zodpovědnosti, pokud rodič není schopen a v zájmu dětí ochoten práva dítěte hájit.

Institut rodičovské zodpovědnosti – poručník se ustanoví, pokud jsou rodiče zbaveni rodičovské zodpovědnosti nebo když je rodičovská zodpovědnost pozastavena. Opatrovník se ustanoví při omezení rodičovské zodpovědnosti.

Poručník

Institut je právně dostatečně upraven, v praxi není však často využit tam, kde by měl být – existuje stále řada případů, kdy dítě má nefunkčního zákonného zástupce, ale poručenství se neřeší. Pokud však není v praxi dítěti poručník ustanoven, práva a zájmy dítěte mohou být ohroženy.

Otázkou je také zvážení potřeby přenastavení hromadného poručenství (orgán sociálně-právní ochrany dětí) a znovuoobnovení funkce individuálních veřejných poručníků (viz kap. 3.2.1). Touto otázkou není možno se v rámci modelu přechodné pěstounské péče podrobněji zabývat, ale pro zajištění práv dítěte

a ochrany jeho zájmů (včetně zajištění pečující osoby, dozoru nad řešením situace dítěte) je to problematika zásadní.

Orgány sociálně-právní ochrany dětí

Kompetence orgánů sociálně-právní ochrany jsou stanoveny velmi široce. Posouzení, zda je právní úprava kompetencí orgánů sociálně-právní ochrany dětí dostatečná, zda není nastavena chybně a zda jsou kompetence plně využívány, je však také zásadní i pro nastavení funkčního systému přechodné pěstounské péče.

***Příklad:** Jestliže orgán sociálně-právní ochrany dětí navrhne nařízení ústavní výchovy a v řízení je zároveň tentýž orgán ustanoven opatrovníkem dítěte pro řízení, není zde subjekt, který by se zabýval jinou alternativou, nelze totiž předpokládat, že by orgán sociálně-právní ochrany dětí v řízení zastával rozdílné názory.*

Kompetence k rozhodování o právech dítěte a rodičů

Některé kompetence v sociálně-právní ochraně dětí, které zasahují do práv rodičovské zodpovědnosti i do práv dětí, dosud zůstávají mimo soud. Tato situace přináší v praxi řadu problémů.

Podle návrhu nového občanského zákoníku by o přesunech dětí měl již rozhodovat pouze soud (péče před osvojením, předpěstounská péče, umístování do konkrétního ústavu přímo soudem). Návrh novelizace zákona o výkonu ústavní výchovy (v mezirezortním připomínkovém řízení v červnu 2011) však návrh občanského zákoníku nereflektoval a zachovával kompetence diagnostického ústavu.

Odpovědnost při ochraně práv dítěte a kontrola (dozor) nad zajišťováním práv dítěte

Neexistující individuální veřejný poručník je nahrazen kolektivním orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Je otázkou, zda tato skutečnost neznamená nedostatečnost individuální ochrany práv dítěte (zákonný zástupce) a nedostatečnou kontrolu dodržování práv dítěte.

Vzhledem k celkovému množství případů, které oddělení sociálně-právní ochrany dětí na obecních úřadech s rozšířenou působností musí řešit, nemají tyto orgány na agendu náhradní rodinné péče takový prostor, který by byl potřeba. V praxi se také projevuje často nezkušenost s poměrně málo frekventovanou agendou náhradní rodinné péče, neexistují potřebné metodiky zjednodušující orientaci ve složité právní i organizační úpravě – z toho vyplývá také potřeba

delšího času na zpracování případu. V praxi se pak často setkáváme s nedostatky v ochraně práv dítěte.

Příklad 1: *Dítě se v krizové situaci odebere rodičům, předběžným opatřením se umístí do ústavní výchovy a pak trvá často řadu měsíců, než je vydáno meritorní rozhodnutí o nařízení ústavní výchovy a teprve poté orgán sociálně-právní ochrany dětí podle § 19 zákona o sociálně-právní ochraně dětí dítě předává do předpěstounské péče, často na dlouhodobé návštěvy bez hmotného zajištění.*

Příklad 2: *Existují dlouhodobí pěstouni bez kontaktu s rodiči dítěte a není ustanoven poručník nebo opatrovník dítěte.*

Příklad 3: *Rodiče jsou zbaveni rodičovské zodpovědnosti, ale poručník není současně ustanoven.*

2.3.1.2 Právo na péči

Dítě, o které se nemohou starat rodiče, má právo na zajištění péče cizí osoby. Dítě se může kdokoliv ujmout a sám podat návrh soudu na svěřeni dítěte do náhradní rodinné péče. Zákon o rodině dává jednoznačně přednost svěřeni dítěte do péče osobě příbuzné, v současnosti sice výslovně pouze u institutu svěřeni do péče jiné osoby, ale jedná se o nepsané pravidlo i pro pěstounskou péči. V zájmu dítěte je zpravidla také svěřeni osobě dítěti známé, se kterou má již vytvořenou pozitivní citovou vazbu. Orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou povinny poskytovat v takových případech poradenství a zároveň jsou pak soudem dotazovány na jejich názor, provádějí sociální, místní a další šetření, tak aby prověřily situaci.

Kompetence k zajištění pečující cizí osoby

Orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou jedinými subjekty, které mohou podle § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí provádět zprostředkování náhradní rodinné péče. Proto jedině orgány sociálně-právní ochrany dětí mohou vybírat určité fyzické osoby vhodné stát se osvojiteli nebo pěstouny dítěte, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává.

Tyto orgány mají povinnost zařadit dítě, které potřebuje péči cizí osoby (fyzické osoby nebo péči zařízení), do evidence pro děti, pro které se hledá náhradní rodina, a to bezodkladně poté, co tuto skutečnost zjistí. A to proto, aby mohl v momentu, kdy je třeba situaci řešit, provést pokus o zprostředkování náhradní rodinné péče, která má přednost před nařízením ústavní výchovy. Praxe je však odlišná.

Otázkou, na kterou je třeba hledat odpovědi, je, jestli se tato výhradní pravomoc orgánů sociálně-právní ochrany dětí nemá týkat pouze osvojení. Nebo zda nelze najít takové subjekty, pověřené výkonem sociálně-právní ochrany dětí, které by tuto kompetenci také mohly ve prospěch dětí plnit. (V tomto smyslu Středisko náhradní rodinné péče také připomínkovalo v březnu 2011 návrh novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí.)

Návrhy řešení: V praxi je nutné důsledně posuzovat funkčnost zastupování práv a zájmů dítěte rodičem. Pokud rodič dítě zanedbává nebo je jiný důvod, proč nemůže nebo není schopen hájit zájmy dítěte, musí být dítěti ustanoven poručník nebo opatrovník.

Poručník by se měl starat také o to, aby dítěti byla zajištěna optimální péče, a proto by měl mít povinnost a oprávnění také sám vyhledávat osobu vhodnou pro péči.

Pokud by každé dítě mělo také svého individuálního veřejného poručníka, který by bděl nad tím, aby dítě mělo fungujícího zákonného zástupce (rodiče, poručníka nebo opatrovníka) jednajícího v zájmu dítěte, pak by byla zajištěna kvalitnější ochrana práv dítěte (princip individuální odpovědnosti).

Kompetence k rozhodování o právech dítěte a rodičů by se měly přesunout na soudy.

Kompetence k zajištění pečující cizí osoby – zvážit možnost posílení kompetencí dalších subjektů ve zprostředkování pěstounské péče včetně přechodné pěstounské péče.

2.3.2 Rozdíly a vztahy mezi instituty náhradní rodinné péče

Tato kapitola se zabývá tím, jaké instituty náhradní rodinné péče jsou v právním řádu České republiky upraveny, jaké jsou mezi nimi rozdíly, jaké jsou mezi jednotlivými instituty vztahy, jak v praxi fungují přechody mezi jednotlivými instituty a také potřebnost existence všech stávajících institutů, jejich využíváním atd.

V praxi se však stále ještě setkáváme s tím, že:

- děti „čekají“ v ústavech, než se zjistí, jestli by pro ně nebylo vhodné osvojení;

- blízké osoby dítěte v praxi nejsou vždy oslovovány a není zjišťován jejich zájem o dítě pečovat nebo zastupovat jeho zájmy v pozici poručníka;
- blízkým osobám (včetně osob bez vyživovací povinnosti k dítěti) se svěřuje podle § 45 a ne do pěstounské péče;
- svěření do péče jiné osoby (§ 45 ZR) se také často využívá při svěřování dětí předběžným opatřením, i když je zároveň podán návrh na svěření dítěte do pěstounské péče a přestože pečující osoba nemá k dítěti vyživovací povinnost;
- zájemců o výkon pěstounské péče je velký nedostatek;
- podinstitut přechodné pěstounské péče je využíván zcela minimálně.

Poručenství – rozbor nedostatečného využívání tohoto institutu je obsažen v předchozí kapitole.

2.3.2.1 Svěření do péče jiné osoby

Chceme se zamyslet nad potřebností existence tohoto institutu, nad jeho pozitivy a negativy. Z praxe víme, že tento právní institut zakotvený v právním řádu v roce 1963 často působí velké problémy pečujícím osobám, zejména v hmotném zabezpečení, ale také v tom, že se jim poskytuje nedostatečná podpora ve formě služeb pro náhradní rodinnou péči.

V čem spočívají rozdíly mezi svěřením do péče jiné osoby a pěstounskou péčí a jak se tento institut liší od pěstounské péče, uvádíme podrobněji v rámci Stručného přehledu právní úpravy – kapitola 3.2.

Z praxe Střediska náhradní rodinné péče víme, že fakticky je často pečováno o děti bez hmotného zajištění potřeb dítěte výživným (výživné je stanoveno, ale neplaceno nebo je stanoveno v minimální výši). **V mnoha případech tuto péči přitom vykonávají osoby bez vyživovací povinnosti k dítěti.**

Varianty jsou:

- a) úplně tento institut zrušit (tuto variantu obsahoval návrh novelizace zákona o sociálně právní ochraně dětí – v mezirezortním připomínkovém řízení – březen 2011);
- b) **upravit tento institut tak, aby jej nebylo možné použít tam, kde nelze stanovit dostatečné výživné** (v návrhu nového občanského zákoníku

a v návrhu novelizace zákona o sociálně právní ochraně dětí – v mezirezortním připomínkovém řízení – srpen 2011 je varianta, že se tento institut nepoužije, pokud výživné nemůže být stanoveno; není tam však, že výživné má být stanoveno v dostatečné výši, která zajistí potřeby dítěte event. pečující osobu. V důsledku to může znamenat stanovení velmi nízkého výživného a opět nedostatečné hmotné zajištění potřeb dítěte, pokud bude použit institut svěřeni do péče jiné osoby).

I osoby, které mají dítě v této péči, musí být podporovány službami doprovázení, ani v tom se institut svěřeni do péče jiné osoby od pěstounské péče neliší.

Naše stanovisko je takové, že lepší variantou je úplné zrušení tohoto institutu a řešení případných odlišností v rámci hmotného zajištění pěstounské péče – v tom smyslu, že stanovené výživné může do výše příspěvku na úhradu potřeb přecházet na stát.

Další variantou by mohlo být to, že by soud mohl mít kompetenci rozhodnout, že nárok na dávky pěstounské péče nevznikne, s odůvodněním, že zajištění dítěte i pečující osoby je dostatečné. Proti tomuto výroku soudu by byla možnost se odvolat a prokazovat, že tomu tak není.

O problémech, které z existence institutu svěřeni do péče jiné osoby v praxi vznikají, vypovídají také následující příklady:

Příklad 1: *Rozhoduje-li soud o návrhu na svěřeni dítěte předběžným opatřením (podán návrh na svěřeni do pěstounské péče a současně návrh na vydání předběžného opatření), je dítě zpravidla svěřeno navrhovateli do péče, která není výslovně označena jako předpěstounská péče. Důsledkem je to, že při péči cizí osoby na základě předběžného opatření jsou v praxi naprosto výjimečně přiznány dávky pěstounské péče (pozn.: 21. 7. 2011 vydalo MPSV metodický pokyn, který by měl tuto pro pečující osoby nevýhodnou praxi změnit a zajistit poskytování hmotného zajištění).*

Příklad 2: *Bratr pečuje o nezletilou sestru (matka je ve výkonu trestu odněti svobody, otec je cizinec neznámého pobytu). Výživné není stanoveno. Návrh na předběžné opatření, kterým by byla sestra svěřena do bratrovy péče, byl soudem shledán neopodstatněným, protože dívka již byla ve faktické péči bratra. Soudní řízení*

o svěřeni dívky do bratrovy péče probíhá téměř rok. Na dávky pěstounské péče nevznikl nárok, protože nebylo vydáno ani správní rozhodnutí. Kvůli institutu svěřeni do péče jiné osoby, při kterém se neposkytuje odměna – hmotné zajištění pečující osobě ani ohroženému dítěti, má praxe orgánů sociálně-právní ochrany často za to, že je v pořádku, když pečuje blízká osoba na své náklady, přestože nemá vyživovací povinnost k dítěti.

V obou uvedených případech dítě nemá zajištěno hmotné zabezpečení, není tedy zajištěna ochrana všech jeho práv, orgán sociálně-právní ochrany dětí nebo poručník by měli ve věci zajištění práv dítěte okamžitě jednat.

2.3.2.2 Osvojení

Z naší praxe víme, že ne pro všechny děti, které by mohly být osvojeny, se najde osvojitel. Tuto skutečnost potvrzují dlouhodobé statistiky. Dostatek je pouze zájemců o osvojení zdravých, malých dětí a nelze předpokládat, že se to změní. Vytváří se tak skupina dětí, a to dětí se složitější osobní nebo rodinnou anamnézou, dětí starších, dětí jiného etnika a sourozeneckých skupin, které potřebují dlouhodobou péči. S tímto faktem je třeba při nastavování systému náhradní výchovy, náhradní rodinné péče, přechodné pěstounské péče i zprostředkování náhradní rodinné péče pracovat.

Další otázkou je vztah zájemců o osvojení k přechodné péči o dítě předtím, než je možno dítě osvojit (pěstounská péče před osvojením).

V neposlední řadě jsou tu problémy z praxe, které souvisí s dlouhým posuzováním otázky, zda by pro dítě nebylo nejvhodnější osvojení, na které chceme poukázat.

Pěstounská péče před osvojením (zejména novorozenci a děti do tří let věku – návrhy na alternativu ke specializovaným pěstounům na přechodnou dobu)

V České republice se děti dostávají do péče budoucího osvojitele po průměrně velmi dlouhé době strávené v kojeneckých ústavech. Případů, ve kterých jdou děti přímo z porodnice do náhradní rodiny, je stále málo. Dítě se v těchto případech nedostává ani do jiných typů náhradní rodinné péče, právě proto, že se nejdříve musí prověřit případná možnost osvojení.

Navrhujeme více využívat v praxi možnosti svěřeni dítěte do péče budoucích osvojitelů, před jeho „právním uvolněním“. Návrh nového občanského zákoníku již s tím také více počítá, ale nebrání tomu ani stávající úprava. V obou případech s sebou toto umístění dítěte nese prolomení anonymity budoucích osvojitelů a také nezanedbatelné riziko, že dítě v nové rodině nezůstane.

Podle zkušeností Střediska náhradní rodinné péče však existují i takoví zájemci o osvojení, kteří by přesto tuto možnost zvolili.

Navrhujeme o této možnosti zájemce o osvojení více informovat; někteří z nich by souhlasili s prolomením anonymity a zvolili by možnost převzetí dítěte co nejdříve i s rizikem, že je budou muset vrátet. Ve své poradenské praxi se pracovníci Střediska NRP setkávají s tím, že jsou zájemci informování nedostatečně. Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo k postupu ve věcech zprostředkování osvojení metodický pokyn, podle kterého však, podle našich zkušeností, příslušné orgány sociálně-právní ochrany v praxi mnohdy nepostupují.

Navrhujeme vytvořit právní nástroje pro zachování anonymity budoucího osvojitele, tuto informaci by znal soud a OSPOD. Rodič by měl právo kdykoliv převzít dítě zpět do péče, soud by musel rozhodnout v režimu předběžného opatření (24 hodin nebo 7 dnů) a budoucí osvojitel na to musí být připraven.

Navrhujeme zakotvení možnosti utajit anonymitu budoucího osvojitele tím, že by v případech, kdy je předběžně projevena vůle dát po šestineděli souhlas k adopci,

- a) byly údaje o totožnosti osvojitele v řízení o předadopční péči utajené;
- b) nebyl by rodič tohoto řízení účastníkem.

Možnost rychlejšího umístění dítěte do rodiny:

V praxi je třeba zkracovat dobu soudního řízení, podávat návrhy bezodkladně, častěji využívat předběžných opatření při přesunu do náhradní rodinné péče (nečekat na meritorní rozhodnutí), stanovit lhůtu pro odvolací řízení u předběžného opatření.

Podle stávající i navržené právní úpravy dítě může být do doby, než je:

- a) rodičem udělen souhlas s osvojením (nejdříve v šesti týdnech věku),
- b) soudem vysloveno, že takového souhlasu není třeba;

umístěno do předadopční péče pouze za předpokladu, že zájemce o osvojení:

- a) souhlasí s prolomením anonymity, a zároveň,
- b) projevil vůli jít i do rizika, že dítě bude muset vrátet rodiči.

Dítě do 6 týdnů věku – jaké mohou nastat situace:

Příklad: Došlo k opuštění dítěte, zanechání dítěte v porodnici, předání do péče kojeneckého ústavu nebo jinému zařízení, popř. jiné osobě, která dítě předá do péče zařízení.

Rodič:

- a) projevil vůli dát po šestinedělí souhlas k adopci;
- b) projevil vůli se pro dítě vrátit (po hospitalizaci, po úpravě poměrů, ...);
- c) neprojevil vůli;
- d) zatím spíše výjimečnou situací je to, že rodič projeví ihned po narození dítěte vůli dát dítě do péče pěstounské péče (rodič nechce dát dítě k adopci, ale pečovat sám v dané chvíli nemůže). Pak lze dítěti ihned zprostředkovávat pěstounskou péči. Tuto variantu je třeba s rodiči probírat a hledat shodu; souhlas rodiče není k tomu, aby bylo dítě svěřeno do pěstounské péče, sice nutný, ale pokud bude rodič s pěstounem ve shodě, bude to ku prospěchu dítěte.

Naším návrhem by vznikla **možnost utajit anonymitu budoucího osvojitele v těch případech, kdy je předběžně projevena vůle dát po šestinedělí souhlas k adopci**. V těchto případech jde pouze o zachování anonymity budoucího osvojitele a o to, aby se dítě dostalo do péče fyzické osoby co nejdříve. Práva dětí i rodičů zůstávají zachována, s jedinou výjimkou – a tou je právo zastupovat dítě v řízení. Obdobnou úpravu mají v sousedním Rakousku. V případě, že by rodič projevil vůli převzít dítě zpět do své péče, musel by soud do 7 dnů v této věci rozhodnout.

Ve vztahu k návrhu nového občanského zákoníku by se tento krok mohl jevit jako kontroverzní, vždyť v návrhu se za výjimečné považuje utajení anonymity osvojitele. Podle námi navrženého by anonymita mohla být pro budoucí osvo-

jitele zachována vždy. Je třeba si však uvědomit, že se jedná pouze o ty případy, kdy by z projevu vůle rodiče vyplynulo, že chce po uplynutí zákonem stanovené lhůty souhlas udělit. V ostatních případech by tedy byli rodiče účastníky řízení o svěřením do péče budoucích osvojitelů.

2.3.2.3 Pěstounská péče

V současné právní úpravě, jak již bylo uvedeno, se překrývá pěstounská péče a podinstitut pěstounské péče na přechodnou dobu.

Návrh nového občanského zákoníku (červen 2011) stanoví, že úpravu přechodné pěstounské péče bude obsahovat zvláštní zákon. Stávající úpravu přechodné pěstounské péče tedy tento návrh již nepřebírá.

Návrh novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí (verze srpen 2011) také pouze přebírá dosavadní nefunkční právní úpravu ze zákona o rodině do zákona o sociálně-právní ochraně dětí a překrývání neřeší.

K přijetí zvláštního institutu přechodné pěstounské péče by ale také nemuselo vůbec dojít.

V důvodové zprávě k návrhu novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí (verze srpen 2011) se hovoří o potřebě vnitřní diferenciaci institutu pěstounské péče takto:

„Vnitřní diferenciaci institutu pěstounské péče má svou podstatu nikoliv ve vztahu pěstoun – dítě v souhrnu jejich vzájemných práv a povinností (potažmo i ve vzájemných právech a povinnostech ve vztahu k rodičům a dalším osobám dítěti společensky blízkým), **ale především v oblasti hmotného zajištění pěstounské péče ze strany veřejné moci a též na úseku prostředkování, podpory a kontroly výkonu pěstounské péče.** Proto odkazuje navržený § 45a na úpravu provedenou jiným právním předpisem. Tím je zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, a to, po jeho novelizaci a novelizaci zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, i ohledně dávek pěstounské péče.“

Z důvodové zprávy ale nevyplývá, proč se tedy nadále definují situace, ve kterých se má dítě do přechodné pěstounské péče svěřovat. Zároveň lze dítě v těchto situacích tak jako dnes svěřit do pěstounské péče osobě, která má zájem se stát osvojitel, nebo do pěstounské péče osobě, která je připravena ponechat si dítě v péči delší dobu (to v případě, kdy existuje předpoklad, že se dítěti nenajde vhodný osvojitel, až uplyne „přechodná“ doba a dítě bude moci být osvojeno).

Není řešen vztah jednotlivých institutů náhradní rodinné péče. Svěřování dětí v uvedených situacích pouze specializovaným přechodným pěstounům by nemuselo být vždy ku prospěchu dětí. Hrozí však riziko, že by praxe mohla k takovým postupům dospět. Právě proto považujeme definování těchto situací zákonem za nadbytečné a zbytečně komplikující.

Definování situací, ve kterých by se děti svěřovaly do přechodné pěstounské péče, považujeme za nadbytečné, matoucí a komplikující.

Nově zavedenou odlišností je to, že k podání návrhu na svěření konkrétního dítěte do přechodné pěstounské péče má být kompetentní orgán sociálně-právní ochrany dětí. Svěření konkrétního dítěte by však mělo být orgánem sociálně-právní ochrany dětí stejně před podáním návrhu s budoucím přechodným pěstounem projednáno a u soudu musí pěstoun se svěřením dítěte souhlasit.

V čem je odlišnost osob, které mají být specializovány na výkon pěstounské péče na přechodnou dobu?

- a) budou přijímat děti opakovaně;
- b) budou přijímat děti pouze krátkodobě;
- c) budou mít smlouvu s krajským úřadem;
- d) musí absolvovat rozsáhlejší přípravu;
- e) děti jim jsou také svěřovány soudem, návrh na svěření podává orgán sociálně-právní ochrany dětí.

Ze skutečnosti, že zájemců o pěstounství není dostatek a také z provedeného kvalitativního výzkumu vyplývá, že současná právní úprava hmotného zajištění pěstounů (krátkodobých i dlouhodobých, ale také osob i dětí, které jsou svěřeny do péče jiné osoby) je, a to zvláště po dobu, kdy pěstouni nemohou mít příjem z výdělečné činnosti z důvodu intenzivní péče o přijaté děti. Také proces zprostředkování náhradní rodinné péče je složitý a zdouhavý a působí při získávání zájemců o náhradní rodinnou péči negativně.

Další problémy způsobuje také současná praxe v uplatňování nároků na hmotné zajištění pečujících osob. Nároky musí pečující osoby uplatňovat samy. K tomu

by zpravidla měly využít poradenství orgánu sociálně-právní ochrany dětí, které však podle našich zjištění často selhává. Často zůstávají děti i pečující osoby dlouhou dobu bez prostředků.

V následujících kapitolách se budeme věnovat rozboru přechodnosti péče i nárokům na hmotné zajištění podrobněji.

2.3.3 Důvody pro svěřování dětí do pěstounské péče na přechodnou dobu (pro jaké situace je přechodná péče vhodná), definování přechodnosti péče a potřebnost zvláštního institutu přechodné pěstounské péče

2.3.3.1 Výkon přechodné pěstounské péče jednorázově nebo opakovaně

Pro posouzení potřeby právní úpravy zvláštního institutu přechodné pěstounské péče je třeba si definovat situace, ve kterých je třeba dítě krátkodobě umístit v péči cizí fyzické osoby.

Jedná se o péči:

- před návratem zpět do rodiny;
- před přechodem do dlouhodobé péče (pěstounské péče);
- před přechodem do trvalé péče (osvojení);
- před přechodem do ústavu.

V některých případech se pro přechodnou péči, která předchází dlouhodobé nebo trvalé péči, rozhodnou ti zájemci, kteří uvažují právě o přijetí dítěte do dlouhodobé nebo trvalé péče.

Nejprve si musíme položit otázku, jakou má zájemce představu o dítěti, které chce přijmout do své péče. Rozhodnutí postarat se o dítě po přechodnou dobu může být takové, že zájemce chce tuto pomoc poskytovat opakovaně a přijímat děti další. Může jít o situaci, kdy se chce zájemce takto vědomě postarat o dítě pouze jednorázově. Pro jednorázovou přechodnou pomoc dítěti se mohou rozhodnout například zájemci o pěstounskou péči a také zájemci o osvojení nebo lidé, kteří chtějí pomoci „pouze“ jednomu nebo dvěma dětem (jednorázově), ale nechťejí se stát stálým „přechodným“ pečovatelem ani dlouhodobým či trvalým

pečovatelem. **Podle našeho názoru se nelze v úpravě zaměřit pouze na skupinu těch, kteří budou přijímat děti opakovaně, ale je třeba nastavit systém i na jiné alternativy.**

Rovněž je třeba systémově ošetřit nejen přechodnou péči osob, které chtějí pomoci neznámému dítěti, ale také přechodnou péči osob blízkých (dítěti známých). O dítě by se často postarala přechodně blízká osoba, pokud by měla jistotu, že péči o dítě přebírá skutečně „jen“ na přechodnou dobu.

Také u tzv. příbuzenské péče se může jednat o péči různě obtížnou z hlediska potřeb dítěte a vztahů, které je třeba řešit. Často je právě péče osob blízkých neúspěšná, proto i tato péče potřebuje nastavit podporu, služby doprovázení, řešení ochrany práv dětí formou ustanovování opatrovníků a poručníků a také jasný systém hmotného zajištění svěřených dětí i pečujících osob.

2.3.3.2 Rozdíly mezi zájemci o výkon náhradní rodinné péče

a) Zájemce, který chce poskytovat pouze přechodnou péči, a to opakovaně:

- uvědomuje si potřebnost přechodné péče do nalezení dlouhodobého nebo trvalého řešení, ale přijímá dítě jednoznačně s tím, že je to na přechodnou dobu (pokud bude zákonem nebo smluvně či v rozhodnutí soudu upravena „maximální“ doba péče) a nechce dítě do dlouhodobé péče ani trvalé péče;
- bude finančně zajištěn i po dobu pohotovosti (bez svěřeného dítěte);
- nemůže si dítě „vybrat“, ale zároveň by měl mít svůj vymezený rozsah vzhledem k dítěti – věk dítěte, potřeby dítěte, zdravotní znevýhodnění dítěte atd.

b) Zájemce, který chce poskytovat spíše dlouhodobou péči, ale je připraven poskytnout i přechodnou péči:

- uvědomuje si potřebnost přechodné péče do nalezení dlouhodobého nebo trvalého řešení a přijímá dítě s tím, že bude-li dítě potřebovat dlouhodobou péči, je připraven o ně dlouhodobě pečovat;
- i u dlouhodobých pěstounů by však měla vždy být platem zajištěna určitá adaptační doba po přijetí dítěte (minimálně rok), téměř všichni dlouhodobí pěstouni musí být také připraveni na to, že se dítě může vrátit do původní rodiny nebo přejít do osvojení; u pěstounství s poručenstvím může jít o výjimky – toto je péče o děti, pro které se nenajde osvojitel;
- může zprostředkované dítě odmítnout (z naší zkušenosti zpravidla proto, že si na péči o konkrétní navržené dítě netroufne).

c) Zájemce o pěstounskou péči, který chce vykonávat „pouze“ dlouhodobou péči:

- část zájemců o výkon pěstounské péče chce přijmout dítě do péče nejlépe až tehdy, kdy je zřejmé, že bude potřebovat pravděpodobně dlouhodobou péči (odpovídá to nastavení pěstounské péče v České republice po roce 1973). O této skupině pěstounů se občas „hanlivě“ hovoří jako o těch, kteří si pletou pěstounskou péči s adopcí. Tak to však není. Jen určitá část z těchto pěstounů nemá vlastní děti, a pěstounskou péči volí proto, „že by se dítěte do osvojení nedočkali“ například pro svůj vyšší věk. Někdy jsou k volbě pěstounské péče směřováni i samotnými pracovníky orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Převážná většina pěstounů je však vedena nejen svojí touhou po dítěti, ale i vůlí pomoci. Také oni musí počítat s účastí rodičů a kontrolami sociálních pracovníků;
- i tato skupina zájemců musí být připravována na to, že se změní poměry a dítě bude přecházet zpět do rodiny nebo do jiné péče;
- může zprostředkované dítě odmítnout (z naší zkušenosti zpravidla proto, že si na péči o konkrétní navržené dítě netroufne).

2.3.3.3 Posouzení stávající úpravy přechodné pěstounské péče a návrh situací, ve kterých by se mohlo dítě svěřovat do přechodné pěstounské péče

Stávající právní úprava přechodné pěstounské péče obsažená v § 45a odst. 2 zákona o rodině se překrývá se situacemi, ve kterých lze přijímat děti do pěstounské péče podle odstavce 1 téhož ustanovení. Odlišnosti jsou dnes v tom, že zájemce musí být zařazen ve zvláštní evidenci zájemců o přechodnou pěstounskou péči (po absolvování rozsáhlejší přípravy na výkon náhradní rodinné péče) a že se ve dvou z vymezených situací – § 45 odst. 2 písm. b) a c) – mají děti svěřovat do přechodné pěstounské péče tzv. čtyřiašedesátihodinovým předběžným opatřením soudu.

Podle našeho názoru by se přechodná pěstounská péče měla používat v následujících situacích, s tím, že tyto situace nemusí být definovány zákonem:

Jednalo by se o péči na dobu, po kterou nemůže dítě být v péči rodiny nebo osob blízkých (rodiče se nemohou nebo nechťejí starat) a zároveň je splněna druhá podmínka, a to ta, že:

- a) je jasné, že dítě potřebuje krátkodobou péči;

- b) není dosud jasné, zda dítě potřebuje dlouhodobou nebo trvalou náhradní rodinnou péči a který typ (otázka osvojení se často řeší velmi dlouho). Pro tento okruh dětí je doba tří let (obsažená v návrhu novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí z března 2011 i srpna 2011) velmi dlouhá v tom smyslu, že není takový tlak na soud ani na orgány sociálně-právní ochrany dětí na rychlé řešení, na druhou stranu chrání děti před putováním po různých přechodných pěstounech, pokud by byla doba striktně omezena a přitom by např. neproběhlo soudní řízení;
- c) je již jasné, že dítě potřebuje dlouhodobou nebo trvalou náhradní rodinnou péči, ale dosud není nalezen osvojitel, poručník nebo pěstoun, který je připraven o dítě pečovat tak dlouho, jak bude potřeba. Pro tento okruh dětí je doba tří let naopak krátká a znamená, že pak dítě musí do ústavu (což by bylo v naprostém rozporu se zájmy a potřebami dítěte), resp. vrátit se do rodiny, pokud nebude vydáno rozhodnutí o ústavní výchově. Doba tří let přechodné pěstounské péče je však řešením, jak poskytnout náhradní rodinnou péči dětem, které by jinak musely první tři roky života strávit v kojeneckém ústavu.

Nyní se můžeme zamyslet nad tím, zda je potřebné uvedené situace (důvody) pro svěřením dítěte do přechodné pěstounské péče upravovat zákonem a vytvářet zvláštní podinstitut přechodné pěstounské péče.

Ve výše uvedených situacích lze svěřit dítě do pěstounské péče, a to těm zájemcům, kteří jsou připraveni:

- a) dítě přijmout krátkodobě i dlouhodobě. Půjde o situace, kdy lze předpokládat, že se přechodná péče změní v dlouhodobou;
- b) dítě přijmout pouze krátkodobě a jsou vedeni v evidenci zájemců o tento typ péče, případně jsou již smluvně k výkonu takové péče vázáni krajskému úřadu (jsou v placené pohotovosti).

V obou situacích soud svěřuje dítě do péče konkrétní fyzické osoby, a to zpravidla předběžným opatřením. Proto nepovažujeme za potřebné ani vhodné upravovat zákonem situace, ve kterých se má svěřovat do přechodné pěstounské péče.

2.3.3.4 Potřeba zavedení zvláštního institutu přechodné pěstounské péče

V čem se tedy liší přechodná pěstounská péče od pěstounské péče? Co by mělo být obsahem zvláštního institutu?

Pokud dítě do přechodné péče musí být svěřeno soudem konkrétní fyzické osobě a také další právní úprava je shodná s pěstounskou péčí, nemá zvláštní institut své opodstatnění.

Je třeba se na věc podívat také tak, že pokud jsou dnes svěřovány děti do předpěstounské péče správním rozhodnutím orgánu sociálně-právní ochrany dětí nebo je vydáno soudem předběžné opatření o svěření dítěte do péče osoby, která má zájem se stát pěstounem, nebo jiné předběžné opatření o péči cizí fyzické osoby o dítě (tj. každý kromě rodiče), jedná se faktickým obsahem také o PŘECHODNOU PĚSTOUNSKOU PÉČÍ. Jedná se o přechodnou péči cizí fyzické osoby o dítě, a to do vydání meritorního rozhodnutí soudu.

V meritorním rozhodnutí soudu pak lze také fakticky odlišit přechodnou pěstounskou péči (v tomto případě myslíme péči osoby, která nechce být dlouhodobým pěstounem), a to tím, že bude v rozhodnutí stanoveno, na jak dlouho se dítě svěřuje.

Hmotné zajištění pěstouna po dobu „pohotovosti – čekání na další, nebo i první dítě“, u pěstouna, který je připraven přijímat děti opakovaně (krátkodobě, přechodně), lze řešit bez úpravy zvláštního podinstitutu přechodné pěstounské péče. Takový pěstoun může mít smlouvu např. s krajským úřadem a může mu náležet odměna i v případě pohotovosti. Jednorázový přechodný pěstoun (viz výše) takovou smlouvu mít nemusí a hmotně bude zajištěn pouze z titulu péče a jen po dobu péče.

Z uvedeného vyplývá, že **právní úprava zvláštního právního podinstitutu pěstounské péče není potřebná.**

Všechny děti mohou být svěřovány do pěstounské péče; pokud se bude jednat o situace, kdy by pěstoun nechtěl přijmout dítě do dlouhodobé péče, byla by rozhodnutím soudu stanovena maximální doba, na kterou se dítě do péče pěstouna svěřuje.

V ostatních případech by se stejně jako dnes jednalo zpravidla o předběžná opatření, která jsou limitována lhůtou stanovenou v občanském soudním řádu pro platnost předběžných opatření.

2.3.3.5 Přechodná doba

Z hlediska nastavení systému náhradní výchovy, přechodů mezi jednotlivými instituty (ústavní výchova, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, osvojení, poručníctví, pěstounská péče) je třeba se zabývat změnami prostředí dětí a pečujících osob u dětí.

Pokud vyjdeme z premisy, že by dítě mělo prostředí měnit co nejméně, aby mohlo vytvářet trvalé citové vazby, aby se mohlo stabilizovat, je třeba se zaměřit na to, jak dosáhnout co nejmenšího možného počtu změn prostředí pro dítě.

Například kolečko – nefunkční rodina, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, diagnostický ústav, dětský domov, první pěstoun, druhý pěstoun atp. – není na první pohled to pravé, přesto není ničím výjimečné, připočítat lze změny tet v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, několik vystřídaných oddělení (tet) a pokojů v diagnostickém ústavu atd.

Zde se však chceme zabývat vydefinováním optimálního nastavení doby přechodné, tedy doby, na kterou hledáme pro děti přechodné pečovatele. K tomuto problému jsme se již vyjádřili také v kapitole 2.3.3.3, ve které se snažíme definovat situace, ve kterých se děti do přechodné péče svěřují. Mezi definovanými situacemi je velký rozdíl v tom, že někdy je třeba dočasnost co nejvíce zkrátit a v jiném případě je vhodné ji prodloužit.

Jak jsme již uvedli, maximální délka přechodné pěstounské péče – tři roky, které jsou nastaveny v návrhu novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí (březen i srpen 2011), reflektovaly faktický stav řešení situace dětí, ale z hlediska dětí i pečujících osob jde o dobu přijatelnou pouze tam, kde se dítě bude systém snažit udržet co nejdéle v péči fyzické osoby (po této době bude muset dítě k jinému přechodnému pěstounovi nebo do ústavu).

Zároveň si právě pro případy, kdy se dítěti bude marně hledat osvojitel nebo dlouhodobý pěstoun, uvědomujeme nutnost stanovení doby, po kterou bude

přechodný pěstoun pečovat. Otázkou je, zda se musí jednat o zákonnou úpravu nebo o úpravu smluvní.

V každém případě považujeme toto vymezení doby péče za klíčové i pro vytvoření dostatečného počtu přechodných pečovatelů.

Je třeba se opět zabývat motivací k výkonu přechodné pěstounské péče, a tím i nastavením zájemců. Jinak se bude k přechodné době stavět „zasloužilý“ pěstoun, který je ochoten si ještě vzít pár dětí na přechodnou dobu. Jinak se bude k době přechodné stavět rodina, která se rozhodla postarat o novorozence, než bude moci být dán souhlas s osvojením, a nastavení byli při přijetí dítěte maximálně na rok péče.

Je třeba ochránit tyto pečující osoby před tlakem (vnějším i vnitřním), před vznikem pocitu viny, pokud budou chtít dítě nejpozději po roce opravdu předat dál. Nenutit je rozhodovat se, resp. nevytvářet tlak při rozhodování o případném prodloužení péče.

Je třeba vcítit se do toho, že po určité době vznikají vazby tak silné, že je velice bolestné pro kohokoliv (i proškolené zkušené pěstouny) dítě předávat dál. Pak je lepší, když za omezením doby péče u jednoho přechodného pečovatele stojí zákon a není to na tom, zda chce dál dítě v přechodné péči nechat, či nikoliv.

Stejně tak při svěřování do přechodné péče osobám blízkým, které se rozhodnou dočasně o dítě postarat, než pro ně bude například nalezen dlouhodobý pěstoun, je třeba maximální dobu péče po dohodě stanovit. Ani blízké osoby nesmějí být vydírány a stavěny do pozice, že kvůli nim musí děti být v ústavu.

Potřebují děti, které jsou teď v ústavech nebo které tam budou, jen přechodnou péči?

Pokud je u dítěte předpoklad, že bude potřebovat dlouhodobou péči, tak je třeba vytvořit možnost, aby bylo umístěno rovnou tam, kde bude moci delší dobu zůstat.

Opakované střídání prostředí a pečujících osob mají negativní vliv na psychiku dítěte, k tomuto tématu již existuje řada výzkumů a studií.

Při zakotvení stejných nároků pro dlouhodobé a přechodné pěstouny (u dětí od narození do ukončení prvního roku školní docházky) by se zvýšil počet

zájemců o dlouhodobou pěstounskou péči. Děti by nemusely přecházet z přechodné pěstounské péče do dlouhodobé pěstounské péče.

Považujeme za nezbytné zachovat přednost střednědobé (dlouhodobé) pěstounské péče, a proto i tento typ péče musí být náležitě oceněn a musí být věnována pozornost hmotnému zajištění těchto pěstounů.

2.3.4 Zprostředkování náhradní rodinné péče

2.3.4.1 Jednotná evidence zájemců o výkon náhradní rodinné péče

Podle našeho názoru by **měla existovat pouze jedna evidence pro všechny typy péče**. U každého zájemce by měly být údaje, pro které typy náhradní rodinné péče je připravený.

Tak jako existují zájemci, kteří si vybrali (a je pro ně vhodný) pouze jeden institut náhradní rodinné péče, tak existují zájemci, kteří jsou otevření všem institutům. U nejobtížnějších zájemců dítě může projít postupně přechodnou pěstounskou péčí, pěstounskou péčí, poručenstvím a nakonec (ať již hned, jak to bude možné nebo před dosažením zletilosti) být osvojeno.

Navrhujeme evidenci pěstounů na přechodnou dobu neoddělovat od evidence pěstounů a osvojitelů.

Pokud bude jedna elektronická evidence zájemců o výkon náhradní rodinné péče a v ní u zájemce označeny instituty náhradní rodinné péče, pro které je vhodný, a také představy o přijetí dítěte (přechodné nebo dlouhodobé), tak se omezí putování dětí po různých pečujících osobách.

Pro vytipování pěstouna na přechodnou dobu i pro rozhodnutí soudu je podstatné, jaké případné další typy péče má tento pěstoun zvoleny a je pro ně vhodný.

Hlášení těchto pěstounů pro obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 27a zákona o sociálně-právní ochraně dětí) je třeba zachovat. Je však obecnou otázkou, zda by to nemělo být vyřešeno tím, že by obecní úřady obcí s rozšířenou působností měly mít přístup do evidence zájemců.

Evidence lze vytvořit a zabezpečit tak, že by byly pro určité subjekty (také pro soudce a poručníky) přístupné zčásti anonymní údaje. Jde o to, aby bylo možné vyhledat zájemce s určitými předpoklady pro konkrétní případ nebo aby bylo možné například plánovat osvětové či náborové kampaně na místní i širší úrovni.

Určujícími kritérii pro výběr konkrétního pěstouna jsou věk dítěte a jeho potřeby, potřeba kontaktu s rodinou a s ohledem na tuto skutečnost vzdálenost bydliště rodičů a pěstouna.

Návrhy možné „specializace“ pěstounů na přechodnou dobu:

- a) novorozenci a děti, kterým je v době přijetí do tří let věku;
- b) děti od tří do šesti let;
- c) mladší školní věk;
- d) starší školní věk;
- e) dospívající;
- f) děti týrané a zneužívané;
- g) sourozenecké skupiny;
- h) děti se závislostí na péči (různé druhy handicapu);
- i) děti jiného etnika.

Předpoklady zájemce o výkon náhradní rodinné péče by měly být posouzeny a po specifikaci možností by v tomto smyslu měl být zařazen do evidence. Musí být vybírán vždy pouze pro takové dítě, o které by měl být v rozsahu svých předpokladů schopen pečovat.

Celý proces zprostředkování náhradní rodinné péče je nutno zrychlit. Nastavit pravidla, lhůty, postupy, tak aby se minimalizovala doba ústavní výchovy i péče

v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc nebo aby dítě do institucionální péče vůbec nemuselo.

Řadu věcí je možné změnit i bez novelizací právních předpisů, v této oblasti je velmi problematická praxe, jak zčásti ukázal také výzkum, který Středisko náhradní rodinné péče realizovalo v roce 2010, který byl zaměřen na přípravy na výkon náhradní rodinné péče.

2.3.4.2 Evidence dětí, pro které se hledá náhradní rodina

Dnešní systém vedení evidencí dětí, pro které se hledá náhradní rodina, je stále postaven na vyhledávání dětí, pro které je vhodná náhradní rodinná péče.

V evidenci dětí, pro které je třeba zprostředkovat náhradní rodinnou péči, by mělo být každé dítě, kterému je nařízena ústavní výchova nebo je umístěno rozhodnutím soudu či na žádost orgánu sociálně-právní ochrany dětí do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

Je třeba se zabývat otázkou:

- a) ve kterém okamžiku se mají děti (informace o dětech), pro které se hledá náhradní rodinná péče, do evidence zařazovat;
- b) zda mají existovat jasně definované výjimky u dětí, pro které není v dané situaci prokazatelně náhradní rodinná péče vhodná (pokud existovat nebudou, budou v evidenci některé děti pouze formálně; na druhou stranu i dítě s velkým zdravotním handicapem nebo velkými výchovnými problémy může svoji náhradní rodinu najít).

Také děti umístěné do péče zařízení rodičem musí být po stanovené době automaticky zařazeny do evidence. Jde o děti, které nemohou vyrůstat ve své rodině a mají právo na zajištění náhradního rodinného prostředí. Do pěstounské péče musí být umísťovány i děti, které rodiče v ústavní péči navštěvují nebo si děti berou na víkendy. Argument, se kterým se v praxi setkáváme, že rodiče nechtějí, aby dítě bylo v péči fyzické osoby, není v této fázi rozhodující, o zájmu dítěte rozhoduje soud.

Současný stav, kdy do evidencí jsou zařazovány pouze děti, které je možno osvojit nebo kterým má být zprostředkována „dlouhodobá“ pěstounská péče, je třeba zásadně změnit. Počty dětí v ústavní výchově nemohou být desetkrát vyšší než počty dětí, kterým může být zprostředkována náhradní rodinná péče.

Dále navrhuje, aby byly stanoveny lhůty, ve kterých vzniká povinnost informace o dětech hlásit do evidence pro zprostředkování náhradní rodinné péče tak, aby se celý proces zrychlil.

Dosud mají obecní úřady obcí s rozšířenou působností spis předávat bezodkladně, ale v praxi se to často neděje. Obecní úřad obce s rozšířenou působností nejdříve kompletuje spis, jehož kopii má pro zprostředkování povinnost předat na krajský úřad. Součástí spisu dítěte je také zpráva o zdravotním stavu, se kterou si některé ústavy dávají velmi na čas.

Příklady lhůt, ve kterých by **děti umístěné do péče zařízení rodičem** měly být automaticky zařazovány do evidence pro zprostředkování NRP:

- a) vždy okamžitě po projevení vůle rodičů umístit dítě do náhradní rodinné péče;
- b) od narození do šesti týdnů věku dítěte bezodkladně po tom, co byla projevena vůle dát souhlas k osvojení nebo pokud má soud za to, že jsou dány okolnosti, kdy k osvojení není třeba souhlasu rodiče. Dítě může jít do péče osob, které mají zájem stát se osvojiteli;
- c) pro děti starší bezodkladně po tom, co byl dán souhlas k osvojení. Dítě může jít do péče osob, které mají zájem stát se osvojiteli;
- d) od šesti týdnů do půl roku věku dítěte po čtrnácti dnech od umístění do zařízení, pokud umístění není z důvodu krátkodobé hospitalizace rodiče nebo jiného vážného důvodu. Dítě může jít do přechodné pěstounské péče;
- e) od půl roku věku do tří let věku dítěte po měsíci od umístění, pokud umístění není z důvodu krátkodobé hospitalizace rodiče nebo jiného vážného důvodu. Dítě může jít do přechodné pěstounské péče.

Uvedené lhůty a úprava jsou pouze nastíněny, jistě existují i jiné varianty.

Je třeba se zabývat situacemi, kdy rodič zvolí péči v zařízení, i když by pro dítě bylo vhodnější umístění do péče fyzické osoby; zejména situace, kdy lze předpokládat, že rodiče nebudou schopni upravit své poměry tak, aby byli schopni opět převzít dítě do péče. Tam by i při umístění dětí na základě žádosti rodičů mělo být zváženo nařízení ústavní výchovy resp. vyhledání fyzické osoby, které by dítě mohlo být svěřeno do pěstounské péče.

2.3.4.3 Zrychlení procesu řešení situace dítěte

Procesem řešení situace dětí, které musí žít mimo vlastní rodinu, a jeho zrychlením je třeba se zabývat v souvislosti s přechodnou pěstounskou péčí také z toho důvodu, že pokud se proces nezrychlí a budou vytvořeny podmínky pro pěstounskou péči na přechodnou dobu, tato péče bude trvat příliš dlouho a kapacita přechodných pěstounů se nebude uvolňovat.

Čím více se zrychlí postup dětí zpět do rodiny nebo do trvalé či dlouhodobé péče, tím:

- a) lépe pro dítě – dětem běží čas rychleji než dospělým;
- b) levněji pro systém;
- c) se bude uvolňovat kapacita pěstounů na přechodnou dobu.

Velkým rizikem je právě dlouhé řešení situace dítěte, dlouhé lhůty, dokud se nevyřeší, musí být dítě u pěstounů na přechodnou dobu a těch bude omezený počet. Čím déle tam dítě je, tím je složitější jeho přechod do jiného prostředí.

Podstatné kroky, které by měly vést ke zrychlení cesty dětí do náhradní rodiny, jsou:

- a) včasné zařazování dětí do evidence dětí, kterým se hledá náhradní rodina;**
- b) rychlé zprostředkování.**

2.3.4.4 Poradní sbory orgánů sociálně-právní ochrany dětí

Současná praxe svolávání zasedání poradních sborů prodlužuje pobyt dětí v ústavní výchově. Není dodržováno ustanovení, že poradní sbor se schází neprodleně poté, co krajský úřad zjistí vhodného žadatele pro určité dítě. Nejčastěji se poradní sbory scházejí na krajských úřadech jednou za měsíc.

Domníváme se, že by přechodná pěstounská péče neměla být zprostředkovávána přes poradní sbor.

2.3.4.5 Předběžná opatření a přechodná pěstounská péče

Ke zrušení dvojkolejnosti v otázce kompetencí soudu a orgánů sociálně-právní ochrany dětí jsme se již vyjádřili. Tímto krokem by mělo podle našeho názoru jednoznačně dojít ke zrychlení postupu dětí systémem.

Tato úprava také povede k tomu, že se již při prvním rozhodování bude více hledat rodinné prostředí a více dětí se bude moci umístění v zařízení zcela vyhnout.

O svěřeni dětí do péče cizí osoby soud v řadě případů rozhoduje předběžným opatřením.

Podle našich zkušeností se až osm dětí z deseti dostává do ústavní výchovy předběžným opatřením. Tato skutečnost s sebou nese i ta negativa, že často s dítětem nepřicházejí k nově pečujícímu subjektu téměř žádné informace.

Pokud je pěstounská péče z principu přechodnou péčí, je s tím svěřování dětí do pěstounské péče předběžným opatřením v souladu. Nemuselo by být přitom svěřováno do předpěstounské péče, ale rovnou do pěstounské péče. Pěstouni vždy musí počítat s tím, že se dítě může kdykoliv vrátit do rodiny nebo mu může být nalezen osvojitel. Podle jiného právního názoru však předběžným opatřením nelze rozhodnout o pěstounské péči, ale pouze o svěřeni do péče jiné osoby podle § 45 zákona o rodině. Zásadní otázka, kterou je potřeba v této souvislosti řešit, je hmotné zajištění dítěte a případně také pečující osoby. O nedostacích stávajících úpravy této „přechodné“ doby do vydání meritorního rozhodnutí bylo již psáno v kapitole 2.3.2.1.

2.3.4.6 Odvolací řízení proti usnesení o vydání předběžného opatření

V rámci ochrany práv dětí i rodičů je třeba se zabývat **lhůtou pro odvolací řízení proti usnesení o vydání předběžného opatření**:

S předběžným opatřením ve věcech náhradní výchovy souvisí problematická **absence úpravy lhůty pro odvolací řízení o předběžném opatření**. O odvolání proti předběžnému opatření se rozhoduje velmi dlouho. Jednak se tak konzervuje stav vykonatelného předběžného opatření a také se v důsledku přesunu spisu na odvolací orgán zpravidla přestává postupovat v řízení ve věci samé. Jednou z možností je stanovení lhůty pro odvolací řízení v případech předběžných opatření. Druhou možností je předávat k odvolacímu řízení kompletní kopii spisu a v řízení ve věci postupovat nezávisle.

V připomínkách k návrhu novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí Středisko náhradní rodinné péče (březen 2011) navrhlo zavedení 7denní lhůty pro odvolací řízení ve věcech předběžného svěřeni dětí do náhradní výchovy (lhůta by mohla počínat doručením odvolacímu soudu).

Ani o *lhůtě 7 dnů na vydání usnesení o předběžném opatření podle § 76* není v praxi soudů jednotný názor. Nezřídka není tato lhůta dodržována. Často je na konci sedmidenní lhůty rozhodnuto o nepříslušnosti soudu.

Pro situace, kdy je dítě v ústavní výchově nebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, je třeba vyřešit přechod dítěte zpět do rodiny nebo do náhradní rodinné péče okamžitě, jak je to možné.

2.3.5 Právní vztah dítěte k přechodně pečující osobě

2.3.5.1 Pečující osoby jako zaměstnanec ústavu nebo individuální pěstoun

V současné úpravě i podle návrhů budoucí právní úpravy jsou v České republice děti svěřovány do náhradní rodinné péče konkrétní fyzické osobě.

Alternativou zavedenou například na Slovensku je to, že dítě má nařízenou ústavní výchovu, ale musí být do tří let (v červnu 2011 schválena nová úprava – do šesti let) v individuální péči fyzické osoby (profesionální rodina) – zaměstnance ústavu. Dítě ale není svěřováno do péče této fyzické osobě soudem, ale o umístění dítěte do péče konkrétního zaměstnance ústavu rozhoduje ředitel ústavu. Dítěti je nařízena ústavní výchova, ale po určité diagnostické době přechází do péče fyzické osoby, která je zaměstnancem ústavu. Jedná se o jiný model, než se zatím předpokládá u nás.

Jsme toho názoru, že v zájmu ochrany práv dítěte je vhodné setrvat na oddělení individuální péče fyzických osob od ústavní výchovy a nadále umísťovat dítě do péče konkrétní fyzické osoby, na základě soudního rozhodnutí (resp. předběžného opatření).

2.3.5.2 Kompetence k rozhodování o umístění dítěte do přechodné pěstounské péče, právní vztah k přechodně pečující osobě

Již zde bylo na několika místech řečeno, že je dopředu často komplikované nebo nemožné určit, na jak dlouho bude dítě náhradní rodinnou péčí potřebovat.

Tato otázka také úzce souvisí s tím, kdo bude o péči po tuto přechodnou dobu rozhodovat. Dosud v České republice platí princip, že se do cizí péče děti svěřují rozhodnutím resp. předběžným opatřením soudu.

Výjimkou jsou dosud situace upravené v § 19 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (dítě je umístěno v zařízení), kdy dítě přechází do péče cizí osoby správním rozhodnutím orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Velmi podstatné jsou také situace, kdy děti ze zařízení přecházejí do krátkodobé péče k cizím osobám na tzv. hostitelskou péči. K tomu dochází se souhlasem ředitele zařízení s vědomím orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

Jak bylo již v předchozím textu uvedeno, jednoznačně se přikláníme k výlučné kompetenci soudu ve věcech práv dětí i rodičů.

V otázce krátkodobých pobytů dětí mimo zařízení u osob, které se nemohou nebo nechtějí stát stálými pečovateli o dítě, je třeba nastavit takový režim, který nebude práva dětí či rodičů omezovat.

2.3.6 Podmínky pro výkon pěstounské péče

2.3.6.1 Přednost náhradní rodinné péče před ústavní výchovou a povinnost státu zajistit náhradní rodinnou péči

Náhradní rodinná péče má podle zákona o rodině přednost před ústavní výchovou, nejinak tomu je v návrhu nového občanského zákoníku.

Se zakotvením přednosti náhradní rodinné péče vzniká zásadní otázka, jaké povinnosti státu z toho vyplývají – **existuje povinnost státu zajistit takový počet individuálních náhradních pečovatелů, aby byla náhradní rodinná péče zajištěna pokud možno všem dětem, které náhradní rodinu potřebují?**

Povinnost státu zajistit dětem, které nemohou vyrůstat ve vlastní rodině, náhradní výchovu, je dodržována v převážné míře však zajištěním ústavní výchovy. Míst v zařízeních má stát vytvořeno dost, nemá však dostatek zájemců o výkon náhradní rodinné péče, a to nejen přechodné, ale i dlouhodobé.

Pokud odmítneme variantu, že by stát stavěl náhradní rodinnou péči před ústavní výchovu pouze tam, kde se o dítě někdo rozhodne postarat, protože k dítěti má vztah a nechce, aby bylo umístěno do ústavu, pak musíme přijmout variantu, že by stát měl vytvořit podmínky pro to, aby zájemců o výkon pěstounské péče byl dostatek.

Důvodů, proč není dostatek zájemců o výkon náhradní rodinné péče, je více. Jako největší se nám jeví nedostatečné hmotné zajištění pěstounů, neexistující síť podpůrných služeb (služeb doprovázení) a malá propagace pěstounské péče, včetně budování dobrého jména pěstounství.

Úkolem státu je nastavit pro výkon pěstounské péče, a to jak krátkodobé, tak dlouhodobé, odpovídající podmínky, které zajistí, že zájemců o výkon pěstounské péče bude tolik, aby žádné dítě nemuselo být svěřeno do ústavní výchovy.

Současný systém financování ústavní výchovy je navíc prokazatelně nákladnější než systém pěstounské péče; tato situace tedy nahrává transformačnímu procesu náhradní výchovy.

2.3.6.2 Hmotné zajištění pěstounské péče

Je třeba definovat situace, ve kterých přijaté dítě potřebuje celodenní péči, a odlišit je od situací, kdy dítě potřebuje péči v menším rozsahu, a pečující osoba může souběžně s výkonem pěstounské péče pracovat. Podle toho je třeba nastavit hmotné zajištění pečujících osob.

Nedostatečné zajištění v době, kdy je třeba o dítě celodenně pečovat, je podle našich zjištění důvodem, proč si řada lidí pěstounství „nemůže dovolit“. To se týká všech osob (potencionálních pěstounů), které jsou závislé na příjmu, o který by přišly, pokud by o dítě začaly pečovat, ať jde o blízké osoby dítěte, nebo cizí osoby.

2.3.6.3 Funkčnost stávající úpravy odměny pěstouna ve zvláštních případech

- a) Skutečnost, že odměna pěstouna ve zvláštních případech nepokrývá všechny situace, ve kterých je třeba hmotně zajistit pěstouna, který se stará o dítě v takovém rozsahu, jenž neumožňuje, aby „pracoval“, je zřejmá. Podrobné připomínky k hmotnému zajištění v těchto situacích obsahovaly připomínky Střediska náhradní rodinné péče k novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí z března 2011.
- b) **Posuzování potřeby péče o děti v pěstounské péči podle „závislosti na péči“ definované pro systém sociálních služeb se nám jeví jako naprosto nevhodný pro náhradní rodinnou péči.** Tato závislost na péči se posuzuje nejdříve od jednoho roku věku, posuzování trvá velmi dlouho a navíc množství úkonů stanovené pro děti do tří resp. do šesti let je velmi malé, z tohoto důvodu mnoho pěstounů na tento příspěvek nedosáhne. Zároveň je třeba říci, že zvolená kritéria jsou v případě dětí přicházejících do náhradní rodinné péče (dětí s prožitými traumaty, s řadou psychosociálních znevýhodnění) nevhodná. **Z praxe víme, že na odměnu pěstouna ve zvláštních případech nedosáhla například rodina s přijatým dítětem, které má diagnózu cystická fibróza, autismus, Downův syndrom.**

Je otázkou, zda je vhodné, aby náležely při pěstounské péči nároky ze systémů nemocenského pojištění a státní sociální podpory, které nahrazují ztrátu příjmu z důvodu péče o dítě, u pěstounské péče (včetně přechodné pěstounské péče).

Z praxe víme, že uplatňování nároků na peněžitou pomoc v mateřství i rodičovský příspěvek je pro pěstouny velmi náročné. Dalším problémem je rozdílnost výše konkrétních individuálních nároků pěstounů při stejném rozsahu vynakládané péče. Za nejvhodnější považujeme tyto nároky pro pěstouny zrušit a nastavit dostatečné hmotné zajištění pouze z jednoho zdroje.

Příklad hmotného zajištění pečující osoby v současné praxi při zahájení pěstounské péče resp. při převzetí dítěte do péče (dítě stáří 7 dní, soud rozhodl předběžným opatřením o svěřeni dítěte do péče):

- obvykle soud rozhodne o svěřeni do péče podle § 45 případně bez uvedení konkrétního ustanovení zákona o rodině, to má za následek, že zpravidla není uznán nárok na dávky pěstounské péče. S jiným výkladem se v praxi lze setkat zřídka;

- *dnem převzetí do péče na základě tohoto opatření vzniká nárok na peněžitou pomoc v mateřství ale pouze tomu, kdo měl zaměstnání a z něj odchází pečovat o dítě;*
- *pokud nevznikne nárok na peněžitou pomoc v mateřství, vznikne nárok na rodičovský příspěvek;*
- *pokud je dítě zároveň svěřeno do předpěstounské péče správním rozhodnutím orgánu sociálně-právní ochrany dětí, vzniká nárok na dávky pěstounské péče.*

Pěstounská péče byla vždy kromě příbuzenských vazeb založena také na altruismu pěstounů. Může být pěstounská péče postavena jen na altruismu zájemců o výkon pěstounské péče v současnosti?

S příchodem dítěte do rodiny (narozněním dítěte) dochází v rodině zpravidla k poklesu příjmů, důvodem je skutečnost, že je třeba o dítě celodenně pečovat. U biologického dítěte (ale i u osvojeného) je obecně přijímáno, že existuje nějaký systém hmotného zajištění, který zpravidla předchází příjem plně nenahradí, je ale přijímáno, že se jedná o přechodnou situaci, která se s věkem dítěte změní.

V dnešní době je systém nastaven tak, že jsou pěstouni po přijetí cizího dítěte postaveni téměř na stejnou úroveň jako rodina, do které přijde vlastní dítě. Odlišením je pouze nárok na individuální odměnu pěstouna, jejíž výše je v současné době 3 126 Kč (podle návrhu novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí – březen i srpen 2011 již 8 000 Kč měsíčně – ale „hrubého“), nároky na peněžitou pomoc v mateřství a rodičovský příspěvek jsou téměř stejné. Dochází tedy buď k propadu příjmů, který pěstoun přijímá, nebo přijímají děti do pěstounské péče jen ti, kteří jsou stejně „doma“, např. se svými biologickými dětmi, nebo ti, kteří jsou jinak dobře finančně zajištěni.

2.3.6.4 Rozdíly v hmotném zajištění pečující osoby u pěstounské péče a u přechodné pěstounské péče

Posouzení této otázky se odvíjí od posouzení potřeby vzniku samostatného institutu pěstounské péče na přechodnou dobu.

Každá pěstounská péče je ze své podstaty péčí přechodnou. I ti pěstouni, kteří jsou nastaveni na pomoc dítěti po celou dobu, po kterou bude péči potřebovat, řeší také adaptační fázi dítěte, o malé děti pečují celodenně. Musí počítat s tím, že se dítě může vrátit zpět k rodičům či třeba k jiné blízké osobě, nebo bude moci být osvojeno.

Děti, které přicházejí z ústavní péče nebo ze znevýhodněného prostředí, zpravidla nemohou být **(a ani by neměly být)** hned umístěny do předškolních zařízení. Je v jejich prospěch být s pečující osobou celodenně a mít možnost plně se připoutat k pečující osobě.

Systém hmotného zajištění pěstounů a přechodných pěstounů by měl být spravedlivý. Za stejnou „práci“ by měli být stejně ohodnoceni.

Podle našeho názoru **nelze odlišovat výši odměny pěstouna (poručníka) a pěstouna na dobu přechodnou tak, jak je navrženo.**

a) Navrhujeme stanovit výši odměny pro pěstouny a poručníky a přechodné pěstouny, pokud pečují, ve stejném rozsahu.

Pěstounská péče vykonávaná „na plný pracovní úvazek“ (jako „celodenní“ zaměstnání, „profesionální“) není jen péče přechodná. Již podle stávající úpravy je jako zaměstnání posuzována také **péče o tři a více dětí nebo minimálně o jedno dítě závislé na péči** (II., III. nebo IV. stupeň). Všichni pečují 24 hodin denně. Psychická náročnost péče o dítě určitou dobu po jeho přijetí do rodiny je zřejmá, ve stejné pozici jsou však i ti, kteří přijímají dítě s úmyslem o ně pečovat po celou dobu, po kterou bude individuální péči fyzické cizí osoby potřebovat. Krátkodobost však není vyloučena ani u této péče, a proto nemohou obstát argumenty o větší zátěži pěstounů specializovaných na přechodnou péči.

b) Navrhujeme zařadit péči o děti předškolního věku pro nárok na odměnu pěstouna na stejnou úroveň jako péči o dítě závislé na péči.

Podle našeho názoru je tuto péči třeba také chápat jako zaměstnání, jinak by si ho mohli dovolit vykonávat (a zůstat s dítětem doma) pouze ti, kdo jsou finančně velmi dobře zajištěni.

c) Navrhujeme zrušit pro pěstouny a poručníky nárok na peněžitou pomoc v mateřství a rodičovský příspěvek a zvýšit jim na dobu, po kterou musí být s dítětem doma, odměnu pěstouna (překrývá se s předchozím bodem).

Návrh novelizace sociálně-právní ochrany dětí (březen i srpen 2011) se vůbec nezabývá ***nárokem na peněžitou pomoc v mateřství a rodičovský příspěvek***. Těmito dávkami je v současné době pokrývána právě zmíněná potřeba pěstouna zůstat s malým dítětem doma. Není to však dostačující, spravedlivé a komplexní řešení. Jedná se o řešení složité, které odporuje proklamovanému principu snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb. Dochází ke sčítání odměny pěstouna a peněžitě pomoci v mateřství nebo rodičovského příspěvku, je nutné uplatnit několik nároků, dokládat opakovaně stejné skutečnosti u různých plátců, a částky stejně nedosahují dostatečné úrovně. Jde o stejný pokles příjmů v období mateřství, jenž je s pochybnostmi snad přijatelný u osvojení, které nahrazuje nenaplněné rodičovství. Tento princip je ale u pěstounů, kteří poskytují službu státu, zcela nevhodný.

d) Navrhujeme, aby po přijetí dítěte byl po přechodnou dobu nárok na odměnu u všech dětí (tedy i u dětí školních a dětí, které nejsou závislé na péči).

Po přijetí do péče by obecně měli být všichni pěstouni s dítětem nějakou dobu doma, a to i v případech, že se jedná o dítě, které je schopno se zařadit do předškolního zařízení nebo pokračuje ve školní docházce. Období adaptace dítěte na rodinu a nové prostředí je nejcitlivějším obdobím náhradní rodinné péče, které rozhodně zasluhuje zvláštní zřetel. Délka může být odlišná, podle věku a potřeb dítěte.

2.3.6.5 Rozdíly v hmotném zajištění pěstouna (přechodného pěstouna), pokud o dítě pečuje blízká osoba

Další otázkou, kterou je třeba se zabývat, je také finanční zajištění pěstouna, pokud pečuje někdo ze selhávající rodiny nebo osoba blízká. Osobou blízkou je v tomto případě osoba, ke které má dítě vztah (nejedná se o vztah příbuzenský

nebo pokrevní, ale o vztah citový). Základním principem by však měl být vždy zájem dítěte. Pokud by se osoba blízká nemohla starat o dítě pouze z důvodu, že na to nemá prostředky (ať z toho důvodu, že individuální odměna pěstouna je nízká nebo protože by na ni dokonce neměl být nárok) a jediným alternativním řešením by byla mnohonásobně finančně nákladnější ústavní péče, je třeba najít způsob, jak blízkou osobu při péči zajistit.

2.3.6.6 Ohodnocení pěstounské péče jako zaměstnání

Domníváme se, že:

- a) u pěstouna specializovaného na přechodnou pěstounskou péči by se mělo jednat o zaměstnání pravděpodobně vždy – o době pohotovosti jsme již mluvili; jediná výjimka by snad byla možná při specializaci na naprosto samostatné děti staršího věku, které si plní svoje studijní povinnosti, a péče o ně tomuto specializovanému pěstounovi nebrání vykonávat jeho původní zaměstnání;
- b) u pěstouna, který přijímá dítě do přechodné péče „jednorázově“, u pěstouna, který přijímá dítě s delší perspektivou péče, i u poručníka by měla být péče ohodnocena jako zaměstnání v těch situacích, jež si vyžadují celodenní péči pěstouna o přijaté dítě.

Přitom jako celodenní by automaticky měla být považována péče o dítě:

- a) z hlediska věku dítěte do ukončení první třídy;
- b) dále pak by to měl být i u starších dětí například jeden rok po přijetí dítěte do péče (mohly by existovat výjimky, kdy se prokáže, že taková péče není pro dítě potřebná), o tom, zda a jak bude pěstoun dlouho placen by se mělo rozhodovat současně se svěřením dítěte.

2.3.6.7 Odůvodnění potřeby celodenní péče o děti přijímané do náhradní rodinné péče

Proč by děti, které jsou v náhradní rodinné péči, neměly být celodenně v jeslích, mateřských školách a družinách? Jde často o děti zanedbávané, týrané, děti, které mají poruchu attachmentu. Proto je pro tyto děti důležité zažít normální rodinu, navázat citové vazby, uspokojovat své psychické potřeby. To vše vyžaduje intenzivní kontakt s pečující osobou. To je hlavním důvodem, proč by tyto děti neměly být ihned po přijetí umístovány do předškolních zařízení či družin.

Ze všech uvedených postřehů je zřejmé, že se jedná o velké množství různých situací, které lze jen velmi obtížně kategorizovat a upravovat do větších podrobností zákonem.

Nebude-li právními předpisy zajištěno hmotné zabezpečení pečující osoby podle rozsahu péče, kterou dítě potřebuje, bude pěstounů stále nedostatek. A také lze předpokládat, že péči o děti v době, kdy potřebují celodenní péči, budou muset zajišťovat krátkodobí pěstouni, u nichž se potřebné hmotné zajištění nastavuje.

2.3.7 Osobní předpoklady pro výkon přechodné pěstounské péče a důvody, které vylučují přechodnou pěstounskou péči na straně pěstouna nebo jeho rodiny

Motivaci k výkonu přechodné pěstounské péče a nastavení zájemce k výkonu tohoto a současně jiných typů péče jsme již rozebrali v jiných kapitolách.

Řadu úvah k této kapitole přináší provedený výzkum, zde se nebudeme věnovat těm, které nevyžadují právní úpravu.

2.3.8 Přípravy na přechodnou pěstounskou péči a nároky na služby doprovázení

Stát jako garant sociálně-právní ochrany dětí by měl zajišťovat vznik a fungování (finanční udržitelnost a kvalitu) sítě komplexních doprovodných služeb pro rodiny s přijatými dětmi (pěstouni, osvojitelé, poručníci).

Poskytování poradenství a dalších služeb pro náhradní rodinnou péči je dnes v kompetenci obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu. Přípravy na náhradní rodinnou péči jsou v kompetenci krajského úřadu. Tyto subjekty mají za tuto činnost odpovědnost a mají povinnost ji zabezpečit. V zákoně však chybí podrobnější úprava těchto povinností a postupů a z nich vyplývajících nároků pro náhradní rodiny. Z nedostatku právní úpravy rozsahu povinností subjektů provádějících sociálně-právní ochranu v přenesené působnosti pak vyplývá také řada problémů současného systému náhradní rodinné péče.

Doporučujeme podrobnější úpravu nároků na služby pro náhradní rodiny tak, aby nároky pečujících osob i dětí svěřených do náhradní rodinné péče na služby spojené s doprovázením byly vynutitelné. Jedná se o nároky na diagnostiku, psychologickou a terapeutickou pomoc, právní pomoc, vzdělávání, sociálně právní poradenství, respitní služby a řadu dalších.

Například pro celý proces posouzení zájemce o náhradní rodinnou péči není stanovena lhůta. Důsledkem toho je, že nelze vyhodnotit jako protizákonný takový postup krajského úřadu, kdy je zájemce nucen čekat na zařazení do příprav na pěstounskou péči průměrně devět měsíců.² Neprůhlednost a zdlouhavost celého procesu, spolu s chápáním zájemce o náhradní rodinnou péči jako „žadatele“, je odrazující a rozhodně nepřispívá ke zvýšení zájmu o náhradní rodinnou péči.

Považujeme za nezbytné, aby byly služby co nejkomplexnější a zároveň, aby na sebe navazovaly. Navazuje-li poradenství, příprava, doprovázení, posouzení psychologem (specialistou) na náhradní rodinnou péči, mediace kontaktu s rodinou dítěte, vzdělávání a další činnosti, je to nepochybně ve prospěch dětí svěřených do náhradní rodinné péče.

Fakticky tuto činnost suplují nejčastěji osoby pověřené výkonem sociálně-právní ochrany. Jejich finanční udržitelnost a jejich omezené možnosti plynoucí ze způsobu jejich financování z dotací krajů a ministerstva práce a sociálních věcí a z dalších zdrojů jsou známé.

Předložený návrh nijak neřeší tuto otázku, forma poskytování státního příspěvku na služby bohužel neposkytuje záruky vytvoření sítě komplexních a kvalitních služeb. Poskytování služeb rodinám s přijatými dětmi je činnost, která vyžaduje velké nasazení a odbornost pracovníků, kteří tuto péči poskytují. Je to také služba, která by měla být poskytována dlouhodobě. Náhradní rodina by proto měla mít určité jistoty, že ta organizace, které se s důvěrou svěří, bude i v dalším roce existovat.

² Monitoring příprav na náhradní rodinnou péči v České republice. Středisko náhradní rodinné péče o. s., Praha, 2010.

Státní příspěvek a dohody o výkonu pěstounské péče

V rámci sociálně-právní ochrany by měla být vybudována finančně udržitelná stabilní síť doprovodných služeb pro rodiny s dětmi v náhradní rodinné péči. Služby doprovázení jsou pro stávající náhradní rodiny nezbytné a spuštění nových forem pěstounské péče si bez nich neumíme vůbec představit. Skutečnost je taková, že dnes tyto služby poskytují v omezeném rozsahu pouze neziskové organizace a pár dalších subjektů. Řešení, které bylo zvoleno v návrhu zákona o sociálně-právní ochraně dětí (březen i srpen 2011), a to **vázání příspěvku na dohody o výkonu pěstounské péče, nepovažujeme za vhodné.**

Chápeme návrh ministerstva práce a sociálních věcí na zavedení dohod jako snahu o **zajištění nároku na služby doprovázení a zavedení nárokového financování těchto služeb a dohled nad pěstounskou péčí i kontrolu výkonu pěstounské péče.** Povinnost doprovázení mají již podle současné právní úpravy vůči náhradním rodinám plnit orgány sociálně-právní ochrany dětí, které mají také právo kontroly.

Výkon pěstounské péče na smluvním základě

V důvodové zprávě k návrhu novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí (březen 2011) se mluví o výkonu pěstounské péče na smluvním základě, nikoliv na základě svěření do pěstounské péče. Navržená právní úprava tomu však neodpovídá. Nadále se bude jednat o individuální péči fyzické osoby, která vzniká rozhodnutím soudu. Nejedná se o svěření dítěte do péče státu, který by pak smluvně zajišťoval péči smlouvou s fyzickou osobou.

Pěstouni mají nadále povinnosti podle zákona, další povinnosti může určit soud v rozhodnutí, např. rozsah styku s rodiči. Orgány sociálně-právní ochrany dětí mají možnost navrhnout soudu v případě pochybností zrušení pěstounské péče. Další povinnosti je do zákonů možno doplnit.

Nesouhlasíme s návrhem (novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí – březen i srpen 2011), kdy by nárok na odměnu pěstouna měl být vázán na rozhodnutí orgánu sociálně-právní ochrany dětí nebo na uzavřenou dohodu s jiným subjektem. Povinnosti pěstounovi ukládají zákony a rozhodnutí soudu o svěření dítěte. Pěstoun by měl být mimo jiné seznámen s individuálním plánem dítěte a měl by ho respektovat a také by měl spolupracovat s orgánem sociálně-

-právní ochrany dětí. Pokud by uvedené povinnosti neplnil a jednal by proti zájmu dítěte, pěstounská péče může být zrušena. Dítěti by nepomohlo, pokud by pěstoun pouze ztratil nárok na odměnu.

Chápeme dohody jako snahu o zajištění nároku pěstouna na služby doprovázení, ale domníváme se, že taková úprava je nešťastná. Nároky musí pěstounům vyplývat přímo ze zákona.

Toto ustanovení má chránit děti tím, že se pěstoun „nechá“ doprovázet. V případě, že pěstoun dohodu neuzavře, vzdá se čerpání odměny, není kvalitní péče a ochrana všem dětem zajištěna.

Služby doprovázení i pro osvojitele a péči prarodičů

Jsmo přesvědčeni, že nárok na služby pro náhradní rodinnou péči by měl vzniknout i osvojitelům a prarodičům, kteří mají dítě svěřené do péče.

2.4 Závěry sociálně-právní analýzy pro návrh modelu přechodné pěstounské péče

Závěry jsou zpracovány jako návrh nastavení podmínek pro vznik funkčního systému přechodné péče. Více k jednotlivým závěrům, včetně východisek a odůvodnění, je uvedeno v předchozích kapitolách.

Pro vznik funkčního systému náhradní rodinné péče včetně přechodné péče a pro to, aby se radikálně snížil počet dětí vyrůstajících v ústavní výchově, je třeba:

1. Obrození poručenství

Institut je právně dostatečně upraven, v praxi se však stále setkáváme s mnoha případy, kdy není využit tam, kde by měl být, tedy v situacích, kdy dítě má nefunkčního zákonného zástupce. Tento institut (a také institut opatrovníka) je třeba v zájmu ochrany dětí v praxi začít důsledně používat.

Za tímto účelem by mělo být provedeno plošné zhodnocení zajištění individuální ochrany práv dětí u všech dětí, které jsou svěřeny do péče jiné osoby, do pěstounské péče (včetně dětí svěřených předběžným opatřením nebo správním rozhodnutím) a také u dětí, které jsou ve svých rodinách, ale jsou z důvodu ohrožení výchovy vedeny v evidenci orgánu sociálně právní ochrany dětí.

Pokud bude mít každé dítě zákonného zástupce, který bude jednat v jeho zájmu, je možno předpokládat, že většimu počtu dětí bude nalezena náhradní rodinná péče, ale také to, že více dětí zůstane nebo se vrátí do svých rodin.

2. Revize funkčnosti dnešního systému nahrazujícího institut individuálního veřejného poručníka

Za účelem ochrany práv dětí byl v prvorepublikové době v České republice zaveden systém generálního resp. hromadného poručenství a veřejných poručníků. Veřejní poručníci bděli mimo jiné nad tím, aby každý nezletilec a každý opatrovanec měli zákonného zástupce a na žádost soudu konali vyhledávání, jehož je třeba ke zřízení poručenství a k ustanovení způsobilého poručníka. Spojovala se zde kolektivní odpovědnost okresní péče o mládež, okresu nebo obce (hromadný poručník) s individuální odpovědností konkrétní fyzické osoby (veřejný poručník) za konkrétní svěřence.

Považujeme za nezbytné se zabývat kompetencemi k ochraně práv dětí. Subjektů je mnoho a odpovědnost se často ztrácí.

3. Zrušení institutu svěřeni do péče jiné osoby

Zrušení institutu svěřeni do péče jiné osoby by znamenalo zásadní zjednodušení systému náhradní rodinné péče a vyřešilo by také řadu případů, kdy práva dětí nejsou v současnosti dostatečně zajištěna.

4. Nastavení funkčního systému včasného zařazování dětí do elektronické celorepublikové evidence dětí, kterým se zajišťuje náhradní rodinná péče

Je nezbytné změnit dnešní stav, kdy dětí s nařízenou ústavní výchovou je přes 8 500 a v evidencích dětí, kterým se hledá náhradní rodinná péče, je sotva 1 500 dětí.

Zároveň je třeba se zaměřit na rychlost, s jakou se dítě do systému zprostředkování dostává. V předchozích kapitolách se některými aspekty zařazování dětí do evidence věnujeme podrobněji.

5. Vytvoření jednotné elektronické celorepublikové evidence zájemců o náhradní rodinnou péči, která umožní vyhledávání v systému podle vybraných kritérií

Jednotná evidence zájemců o výkon náhradní rodinné péče je na malém území České republiky prospěšnější než 14 krajských evidencí.

Druhá jednotnost by měla spočívat v tom, že evidence by nebyla členěna podle typů náhradní rodinné péče, ale každý ze zájemců by měl v evidenci vyznačeno, pro které typy náhradní rodinné péče je zařazen, včetně přechodné pěstounské péče. Dnešní technické možnosti informačních systémů, možnost dálkového přístupu do evidence, to vše by mělo napomoci zrychlení procesu zprostředkování a tím rychlejšímu zajištění náhradní rodinné péče dětem, které ji potřebují.

6. Vytvoření různých alternativ přechodné pěstounské péče podle nastavení pečující osoby

- a) Vytvoření lepších podmínek pro přechodnou pěstounskou péči osobou, která má zájem stát se osvojitelem, předcházející nebo nahrazující předosvojitelskou péči.
- b) Vytvoření zvláštní profese krátkodobých pěstounů – osob, které nechtějí přijmout dítě do dlouhodobé nebo trvalé péče, ale jako zaměstnání přijímají do individuální rodinné péče ohrožené děti na dobu, **po kterou nemůže dítě být v péči rodiny nebo osob blízkých (rodiče se nemohou nebo nechtějí starat), a zároveň je splněna druhá podmínka, a to ta, že:**
 - je jasné, že dítě potřebuje krátkodobou péči;
 - není dosud jasné, zda dítě potřebuje dlouhodobou nebo trvalou náhradní rodinnou péči;
 - je již jasné, že dítě potřebuje dlouhodobou nebo trvalou náhradní rodinnou péči, ale dosud není nalezen osvojitel, poručník nebo pěstoun, který je připraven o dítě pečovat tak dlouho, jak bude potřeba.
- c) Zachování možnosti převzít dítě do pěstounské péče v důvodech uvedených v písmenu b), i zájemcům o pěstounskou péči, a to zejména v případech, kdy bude možno předpokládat, že dítě bude potřebovat spíše dlouhodobou péči.

7. Nastavení dostačujícího hmotného zajištění všech pěstounů po dobu nutné celodenní péče pěstouna o přijaté dítě

Tato úprava je pro snížení počtu dětí v ústavech naprosto zásadní.

Nezbytné je přehodnocení dosavadní právní úpravy a nastavení nového systému hodnocení potřeby celodenní péče u dětí přijatých do náhradní rodinné péče.

8. Zjednodušení systému hmotného zajištění pečujících osob

Zejména zrušení vazby pěstounské péče na dávky nahrazující ztrátu příjmu z důvodu péče o dítě (peněžitou pomoc v mateřství a rodičovský příspěvek).

9. Rychlé finanční zajištění péče o přijaté děti

Zajištění pečující osoby, která nemá vyživovací povinnost k dítěti, od okamžiku převzetí dítěte do péče (od vykonatelnosti rozhodnutí, případně i před toto datum, pokud bylo dítě již ve faktické péči pečující osoby).

10. Vytvoření systému a dostupné sítě služeb doprovázení při výkonu náhradní rodinné péče

Vytvoření sítě služeb je nezbytné pro všechny cizí pečující osoby. Dosavadní návrhy ministerstva práce a sociálních věcí část cizích pečujících osob a dětí jim svěřených diskriminují tím, že jim nároky nepřiznávají. Nároky na služby musí vzniknout všem.

Za další diskriminaci považujeme nerozlišení výše státního příspěvku na služby doprovázení podle počtu přijatých dětí. Dítě umístěné v rodině s více dětmi je v nerovném postavení vůči dětem, které je v rodině s jedním přijatým dítětem.

Podle našeho názoru není možné postavit udržitelnou dostupnou síť komplexních služeb doprovázení pouze na státním příspěvku.

K funkčnosti celého systému je v neposlední řadě nezbytné kvalitní vyhodnocení situace dítěte, individuální plány, případové konference, personální posílení orgánů sociálně právní ochrany dětí a další kroky směřující k posílení kompetentnosti rozhodování o náhradní výchově i dalších opatřeních sociálně právní ochrany dětí.

Přehled literatury a zdrojů pro analýzu:

Právní předpisy ČR.

Návrhy právních předpisů www.eklep.cz

Statistické údaje zveřejňované Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Ministerstvem zdravotnictví ČR, Českým statistickým úřadem, Ústavem zdravotnických informací a statistiky, Ústavem školských informací.

Mezinárodní srovnání přístupů a forem realizace pěstounské péče se zřetelem k využití profesionálních pěstounů při řešení situace ohroženého dítěte a reintegrace rodiny a Návrh modelu profesionální pěstounské péče. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha, 2003.

Monitoring příprav na náhradní rodinnou péči v České republice. Středisko náhradní rodinné péče, o. s., Praha, 2010.

Nadace Sirius

Nadace Sirius se zapojila mezi organizace charitativního sektoru v červnu 2008 se záměrem všestranně přispívat ke zlepšování a rozvoji kvality života dětí. Svým působením se snaží přispět k lepšímu životu dětí, které neměly v životě štěstí.

Nadace Sirius iniciuje systematická a účelná řešení problémů dětí na základě profesionálního a transparentního přístupu. Podporuje takové aktivity, které směřují k účinným preventivním opatřením a k eliminaci problému.

Chce řešit ty problémy, které jsou v současnosti nejpálčivější, a proto jejím prvním krokem bylo zmapování aktuálního stavu řešení dětských problémů v České republice. Jeho výsledky se staly základem pro rozhodnutí, kam pomoc nadace směřovat.

Nadace Sirius spolupracuje s předními odborníky ze všech oblastí a oborů, kteří se zabývají řešením problematiky dětí. Jejím snahou je, aby se v praxi aplikovaly nejlepší metody a postupy. Cílem Nadace Sirius je, aby se žádné dítě nemuselo potýkat s problémy, které již své řešení mají.

Nadace Sirius

Thunovská 12, 118 00 Praha 1

info@nadacesirius.cz

www.nadacesirius.cz

tel.: +420 257 211 445

Středisko náhradní rodinné péče o. s.

Středisko náhradní rodinné péče o. s. je občanské sdružení, které se od roku 1994 zabývá problematikou dětí, které se ocitly ve zvláště obtížných životních situacích, a dětí, které vyrůstají mimo vlastní rodinu.

Cílem Střediska NRP je, aby rodinná péče o ohrožené děti převládala nad péčí ústavní a aby se všestranně rozvíjel a změnil systém náhradní rodinné péče u nás.

Hlavní činnosti Střediska NRP:

- snaha o všestranný rozvoj náhradní rodinné péče a zavedení a poskytování systematických kvalitních, profesionálních a veřejně dostupných služeb pro rozvoj a podporu náhradní rodinné péče,
- poskytovat poradenství a provádět přípravu zájemců o náhradní rodinnou péči,
- doprovázet a podporovat rodiny, které pečují o svěřené dítě,
- připravovat a vzdělávat dobrovolníky, kteří pomáhají realizovat některé aktivity Střediska NRP,
- provádět osvětovou, vzdělávací, výzkumnou a publikační činnost.

Středisko náhradní rodinné péče o. s.

Jelení 91, 118 00 Praha 1

info@nahradnirodina.cz

www.nahradnirodina.cz

tel.: +420 233 355 309

Středisko NRP dosud vydalo:

Monitoring příprav na náhradní rodinnou péči

Základní informace o náhradní rodinné péči

Základní informace o osvojení (adopci)

Základní informace o pěstounské péči a péči poručníka

Středisko NRP v roce 2011 vydá:

Zdravotně znevýhodněné dítě v náhradní rodinné péči

Dítě jiného etnika v náhradní rodinné péči

Jak dál s pěstounskou péčí na přechodnou dobu

Dítě v náhradní rodinné péči potřebuje i Vaši pomoc (Informační materiál pro učitele mateřských, základních a speciálních škol, kteří do své třídy přijímají dítě vyrůstající v náhradní rodinné péči)

Metodika práce s dobrovolníky

Středisko NRP plánuje vydat v roce 2012:

Základní informace o NRP pro oblast zdravotnictví

Metodiku příprav pro žadatele o:

- pěstounskou péči
- osvojení
- přijetí dítěte jiného etnika
- přijetí dítěte zdravotně znevýhodněného

Metodiku doprovázení pro:

- osvojitele
- pěstouny
- rodiny s přijatým dítětem jiného etnika
- rodiny s přijatým zdravotně znevýhodněným dítětem
- nové metody

Publikaci vývojové psychologie dítěte v ústavní péči a v NRP

Metodiky služeb pro NRP:

- pro zřizování klubů NRP
- pro rodičovské skupiny

