



V Praze 23. června 2023  
Čj. 483/23

## Stanovisko

k

**návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

### I. Úvod

Předkládaný návrh zákona reaguje na problematické aspekty stávající právní úpravy sociálně právní ochrany dětí v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen ZSPOD) a souvisejících právních předpisech, a to v přímé návaznosti na poznatky z aplikační praxe. Návrh zákona navazuje na relevantní koncepční a strategické dokumenty ČR, jakož i na dokumenty mezinárodních organizací (např. studie Úřadu Vysoké komisařky OSN ve věcech ústavní výchovy) a jejich orgánů (např. rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci institucionální péče o děti). Navrhovaná regulace se zaměřuje na usnadnění procesu deinstitucionalizace péče o děti a posílení institutů náhradní rodinné péče (dále jen „NRP“), a to při striktním akcentování principu nejlepšího zájmu dítěte, zejména ve smyslu poskytování adekvátní podpory dětem pro jejich život ve vlastních rodinách nebo v náhradním rodinném prostředí.

Návrh zákona, jakož i odůvodnění dopadů regulace jsou strukturovány v rámci vzájemně provázaných samostatných oblastí, a to:

- 1) Zjednodušení a zrychlení procesu zprostředkování osvojení a náhradní rodinné péče.
- 2) Změny v oblasti doprovázení pěstounů a státního příspěvku na výkon pěstounské péče.
- 3) Změny v oblasti dvojkolejnosti NRP ve formě pěstounské péče a svěření.
- 4) Změny v poskytování sociálně-právní ochrany dětí pověřenými osobami a zařízeními sociálně právní ochrany.
- 5) Změna úpravy poradenské pomoci po odnětí dítěte z rodiny a sociální kurately pro děti a mládež.
- 6) Změna v úpravě podmínek pro poskytování ochrany a pomoci dětem mladším 3 let v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.
- 7) Zrušení úpravy dětských domovů pro děti do 3 let věku a ukončení jejich činnosti.

## II. Připomínky a návrhy změn

### Definice problému

Situace a problém jsou popsány logicky a to jak na úrovni stávající právní úpravy, tak na úrovni implementace právní úpravy v praxi, a to při zohlednění mezinárodních závazků ČR, včetně kritiky, již je ČR dlouhodobě vystavena ze strany mezinárodních organizací ve věci neefektivního postupu v procesu deinstitucionalizace péče o děti a rozvoje institutů NRP. Předkladatel definuje problém obecně i na úrovni jednotlivých oblastí, na něž regulace míří.

Nedostatky stávající právní úpravy předkladatel vysvětluje, a to v obecné i konkrétní perspektivě. Předkladatel je shledává (pro shrnutí) zejména ve skutečnostech:

- Nepružný a netransparentní systém zprostředkování osvojení a NRP, charakterizovaný zdoluhavostí a administrativní náročností, a dále nejasná právní úprava psychologických vyšetření zájemců, vedoucí k významným regionálním disproporcím (co do stanovování posuzujících psychologů, podmínek pozitivního posudkového závěru, použitých diagnostických metod atd.).
- Chybějící jednotné standardy při doprovázení osob pečujících a osob v evidenci (pěstounů), nezohledňování konkrétních potřeb pěstounů a současně nedostatečná výše státního příspěvku, nezohledňující potřebu saturovat náklady na kvalifikované sociální pracovníky a další odborníky.
- Překrývající se instituty NRP ve formě pěstounské péče a svěřenectví v zákoně o sociálně právní ochraně dětí i v občanském zákoníku, vedoucí k podstatnému a zcela nelegitimnímu znevýhodnění dětí svěřených do péče jiné osoby (dle § 953 a násl. občanského zákoníku) oproti dětem svěřeným do pěstounské péče (§ 958 a násl. občanského zákoníku), a to zejména v oblasti finanční podpory pečujících osob ze strany státu a v oblasti podpůrné služby doprovázení pěstounů. Paralelní právní úprava postrádá srozumitelné teleologické vysvětlení a vede k regionálním disproporcím v rozhodovací praxi soudů i v poradenské činnosti orgánů sociálně právní ochrany dětí (OSPOD).
- Zdvojení činnosti osob pověřených výkonem sociálně-právní ochrany dětí (SPOD) a sociálních služeb, zahrnující právní úpravu nadbytečných typů pověření a mezerovitou a nepřehlednou úpravu povinností pověřených osob. Zavedení nového typu pověření ve smyslu nové dílky ustanovení § 41 zákona (Centrum dětství bez násilí) se však v tomto kontextu jeví jako nesystémové a jdoucí proti smyslu navrhované regulace, přičemž není ani zčásti vysvětleno (viz dále).
- Nesystematická právní úprava poradenství při odnětí dítěte z péče rodičů za účelem sanace rodiny, nereagující na současné pojetí a praxi, a to včetně mezerovitosti při chybějící úpravě poradenství v případě umístění dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu, a současně roztržštěná úprava sociální kurately, včetně směřování metodických opatření a individuálních opatření prevence i intervence.
- Nepřehlednost právní úpravy umístování nejmenších dětí (do 3 let věku) do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (ZDVOP) ve smyslu změnového zákona č. 363/2021 Sb., včetně zahrnutí zákazu poskytování pobytových služeb těmto dětem od 1.1.2024 pouze v přechodných ustanoveních změnového zákona, chybějící výjimky pro případy sloučení sourozenců a legislativně technické potíže, spočívající v neprovedení novelizačního bodu, kterým se bez náhrady rušila ustanovení § 42 odst. 5 – 12 zákona a který nebyl nedopatřením obsažen v textu návrh postoupeného k projednání Senátu ČR.
- Absence zákazu, resp. zrušení institutu zdravotnického zařízení v podobě dětského domova pro děti do 3 let věku, nereagující na zákaz umístování dětí do 3 let věku do takového zařízení ve smyslu změnového zákona č. 363/2021 Sb.

Pracovní komise RIA je však nucena vyjádřit výhrady k několika aspektům definice problémů:

Řada definovaných problémů není dostatečně empiricky prokázána. Například v rámci zdoluhavosti a administrativní náročnosti je délka popsána pouze jako „několik měsíců, ale v řadě případů i déle než rok“ (strana 5). Datový podklad k této informaci chybí. Zde by bylo dobré vidět

přímo distribuci trvání relevantních správních řízení, včetně heterogenity v této distribuci (například rozdíl mezi kraji, pokud identifikujeme rozdíly mezi kraji jako problematické). Není zcela jasné jaké všechny potřeby pěstounských rodin a svěřených dětí nejsou dostatečně efektivně řešeny. Stejně tak není dostatečně podloženo tvrzení, že zastřešující organizace mají problém zaplatit a udržet kvalifikovaný personál (strana 8). Případně také tvrzení, že pokud vykonává přípravy k přijetí dítěte do rodiny více subjektů, je doba pro vedení řízení "prokazatelně" kratší (strana 6). Některé empirické údaje jsou naopak nevysvětlené – například počet přijatých dětí ve věku 4 a více let do dětských domovů pro děti do tří let. Zde se jedná o podstatný nárůst, ale není vysvětleno, proč k tomu nárůstu dochází a co takový nárůst znamená z hlediska definovaných problémů.

V některých případech je také nejasné, proč je současná situace problematická. Například při popisu toho, kolik hodin musí rodiny absolvovat v povinné přípravě (strana 5), je jasný počet hodin, ale není jasné, jestli je jedná o "nepotřebnou" administrativní zátěž, či pouze o nutnou část procesu. Zde by byla třeba hlubší analýza toho, co všechno prodlužuje tento proces a které části nemají kýžený dopad.

U některých větších problémů, jako nedostatek žadatelů o zprostředkování náhradní rodinné péče, je nedostatečná analýza příčin problému. Je zmíněna jedna z pravděpodobných příčin tohoto nedostatku - „zdlouhavý, nepřehledný, a netransparentní proces“ – ale není jasné, jaké jsou jiné příčiny pro tento nedostatek či jak silný vliv má tato specifická příčina. Kauzalita mezi touto příčinou a problémem je také předjímana a ne prokázána.

Tyto nedostatky způsobují to, že některé podstatné problémy jsou řešeny pouze částečně a ne systémově. Například zmíněný nedostatek žadatelů není dále řešen a nefiguruje ani v definici cílového stavu – nejedná se tedy o problém, který by se systémově řešil touto legislativní úpravou, i když je zmíněn v definici problému. Zde by bylo vhodné navázat na připravované "větší" reformy v této oblasti, které se připravují na MPSV, a vyjasnit jaké problémy jsou řešeny v této úpravě a jaké ve větší reformě. Pokud je tato legislativní úprava "rychlejší" a pouze dílčí řešení problému, který systémově bude řešit jiná intervence, mělo by to být v ZZ RIA jasně zmíněno (pro konkrétní problémy).

Z hlediska obecných zásad ZZ RIA je také nevhodné předjímat v kapitole definice problémů konkrétní řešení identifikovaných problémů. To se v závěrečné zprávě děje například při konstatování, že v rámci novely bude umožněno žadatelům vybrat si pověřenou organizaci pro provedení příprav k přijetí dítěte do rodiny (strana 5). V rámci doprovázení pěstounských rodin je "nezbytné" navýšení státního příspěvku (strana 8). V rámci poradenské pomoci po odnětí dítěte se zmiňuje specifické doplnění zákona (strana 14). Problematika dětských domovů je explicitně řešena zrušením (strany 17-18). Žádné z těchto (a jiných) intervencí nemají být prezentovány v rámci definice problému (patří do definice variant a následném vyhodnocení variant).

V rámci hodnocení všech legislativních úprav, které jsou obsaženy v návrhu zákona, v ZZ RIA chybí vyhodnocení zavedení nového typu pověření k výkonu SPOD v podobě Centra dětství bez násilí (dále též jen Centrum) ve smyslu navrhovaného nového znění § 41 ZSPOD. V definici problému (str. 14, kap. 1.2.1.4) chybí, byť jakákoliv, zmínka k vymezení potřebnosti navrhovaného nového zákonného opatření. V paragrafovaném znění návrhu regulace je nový typ pověření vymezen jako duplicitní právní úprava služby sociální prevence Intervenční centrum ve smyslu § 60a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, když v souladu s § 4 ve spojení s § 60a odst. 1 zákona o sociálních službách mohou být služby intervenčního centra poskytovány rovněž dětem (cit. z ustanovení § 60a odst. 1 zákona o sociálních službách: „*Pomoc intervenčního centra může být poskytnuta rovněž na základě žádosti osoby ohrožené násilným chováním jiné osoby obývající s ní společné obydlí nebo i bez takového podnětu, a to bezodkladně poté, co se intervenční centrum o ohrožení osoby násilným chováním dozví.*“), a to nadto oproti navrhované regulaci nejen v ambulantní formě (pro níž jsou však v navrhované regulaci základní činnosti opět vymezeny shodně s již existující právní úpravou intervenčního centra). Ve zprávě RIA není vysvětleno, jak by se měla lišit činnost Centra a intervenčního centra, není ani vysvětleno, zda a na základě jakých zdrojů dospívá předkladatel k závěru, že intervenční

centra při poskytování služeb dětem a jejich rodičům selhávají (především takový závěr by nejspíše mohl odůvodňovat potřebu zavedení nové služby).

### **Popis cílového stavu**

Cílový stav sice jasně rozlišuje několik oblastí pro zlepšení, které jsou provázané na definici problému, ale tyto oblasti jsou popsány velice obecně - bez specifických metrik a cílových hodnot v rámci těchto metrik. Například cíle jako "zrychlit" by měli být explicitně definované jako redukce trvání specifických úkonů a v tomto případě ideálně i specifické cílové hodnoty (například do 6ti měsíců). Tato definice cílů je provázána s nedostatečným popisem problémů – "ideální" délka by byla odůvodněna tím, jaké části procesu jsou podstatné a jak rychlé mohou být (případně i na základě zahraničního srovnání).

Cíle jako "zefektivnění", "zpřehlednění", "zjednodušení", či "rozšíření" pak ale nemají jasnou metriku, která se má v cílovém stavu zlepšovat. Není tedy jasné, co tyto cíle přesně znamenají. Pro některé z těchto cílů jsou sice metriky jasné z textu, ale v této sekci je vhodné metriky definovat přesně a ideálně i s cílovou hodnotou (například na základě mezinárodního srovnání, které může být popsáno v definici problému).

I když jsou některé problémy legislativně-technického charakteru, u některých by bylo vhodné znát i věcné dopady současného stavu (tedy už v definici problému). Například rozšířit hodnocení okolností významných pro párování (strana 29) by mělo mít nějaký specifický dopad na kvalitu párování, která by ideálně byla součástí popisu cílového stavu.

Cílový stav opatření dle bodu 58 navrhované regulace (Centrum dětství bez násilí) není popsán vůbec.

### **Identifikace dotčených subjektů**

Dotčené subjekty jsou vymezeny pouze jejich seznamem (str. 28 Závěrečné zprávy RIA), dopady regulace na jednotlivé subjekty nejsou shrnuty, na druhou stranu jsou však jasně vysvětleny v jiných pasážích zprávy.

Ve vymezení dotčených subjektů chybí pečující osoby (ve smyslu svěřenectví, resp. svěřeni dítěte do péče jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku), přestože jsou přímo dotčeny regulací v podobě odstranění nedůvodných rozdílů mezi svěřenectvím a nezprostředkovanou pěstounskou péčí, zejména příbuzenskou. V případě nezletilých dětí jsou jako dotčené subjekty limitovaně vymezeny jen děti jako objekty osvojení nebo pěstounské péče, přestože se regulace týká všech dětí dotčených institutem dle ZSPOD.

### **Zhodnocení rizik**

Rizika jsou předkladatelem jasně vymezena na úrovni dílčích oblastí regulace .

Pro účely opatření Centrum dětství bez násilí nejsou rizika definována ani pro případ nepřijetí regulace, ani pro případ jejího přijetí. S ohledem na popření účelu regulace (odstranění duplicit dle ZSPOD a zákona o sociálních službách) se nevymezení rizik jeví jako zarážející.

### **Variety řešení**

Variety řešení jsou zpracovány na úrovni jednotlivých dílčích oblastí a dále v jejich rámci na úrovni jednotlivých opatření. Předkladatel počítá u oblastí 1-3 se 4 variantami regulace (nulová a tři pozitivní), veškeré pozitivní varianty jsou racionální. Předkladatel současně počítá s možnou komplementaritou jednotlivých variant. V případě oblastí 4-7 předkladatel vymezuje jen dvě varianty, a to nulovou nebo přijetí regulace, tento přístup však je logický a předkladatelem vysvětlený .

Na definované varianty se ale také propisují nedostatky z oblasti definice problému a definice cílového stavu. Z toho vyplývá, že v některých případech jde pouze o řešení části problému či pouze některých příčin problémů. Varianty jsou tedy relativně právně-technického charakteru a s úzkým zaměřením (například u svěřenectví se jedná z velké části o technické řešení).

Z logického zpracování variant se vymyká popis opatření Centra dětství bez násilí, které opětovně není samostatně vymezeno nijak.

### **Vyhodnocení variant regulace a nákladů a přínosů**

I když je vyhodnocení variant provedeno jasně a v souladu se strukturou ZZ RIA, má podstatné metodologické nedostatky. Je použita metoda multi-criteria decision analysis (MCDA), která je sice relativně vhodnou metodou pro danou problematiku, ale kvantifikace jednotlivých kritérií je nedostatečná. Například dopad na státní rozpočet je hodnocen pouze bodováním (resp. v plusech a mínusech) a dopad na veřejné rozpočty je hodnocen slovně a pouze orientačním odhadem.

Kvantifikace ostatních kritérií, i když nejsou přímo finanční, je nedostatečná. Například administrativní náročnost se dá počítat v hodinách strávených nad úkonem a efektivita zdrojů se dá počítat ve změnách návratnosti či velikosti efektu. Tyto dopady se pak dají potenciálně přepočítat a monetizovat na finanční "cenu" a lze pak porovnat ceny intervence s tím, co intervence přinese (například pomocí lepší efektivity). Zároveň také známe nákladovost určitých druhů péče, což může pomoci kvantifikovat efekt délky procesu pro změnu péče (tedy děti tráví v jednom druhu péče o x měsíců déle). V takovém případě by se jednalo o metodu cost benefit analysis (CBA), která se zdá být vhodnou pro tuto problematiku (minimálně značnou část této problematiky).

Existují samozřejmě dopady, u kterých takováto kvantifikace není vhodná (například plnění mezinárodních úmluv či lepší ochrana práv dětí) – tyto faktory mohou zůstat hodnoceny kvalitativně. Existují také dopady, pro které tato kvantifikace není možná (například dopad péče o děti v jejich dospělosti) - pravděpodobně nebude existovat dostatek výzkumu pro takovýto přepočet, což lze v ZZ RIA "přiznat". Nejedná se ale o důvody pro to nekvantifikovat žádné kritérium.

Přístup k vyhodnocování kritérií je tady také do jisté míry nesystematický - jedná se o kvalitativní popis rozlišných dopadů variant (často velice krátký) a následný přepis do tabulek obsahujících zhruba 7 hodnotících kritérií. Tyto kritéria, včetně metodologického přístupu k jejich hodnocení, mají být popsána v sekci "identifikace nákladů a přínosů". Přiřazování jednotlivých "plusů" a "mínusů" je tedy čistě kvalitativní a ne vždy jsou v textu odůvodněno hodnocení pro všechny kritéria. Existují další nejasnosti, jako například rozdíl mezi "0" a "--".

I když je MCDA relevantní metodou pro hodnocení variant regulace, aplikace této metody je nedostatečně systémová a nedostatečně kvantifikuje hodnotící kritéria. Výše zmíněné zaměření na pouze určitou část problému zde také omezuje výběr relevantních hodnotících kritérií.

### **Konzultace a zdroje dat**

Navrhovaná regulace je založena na relevantních zdrojích, zahrnujících konzultace k poznatkům z praxe OSPOD a dalších dotčených subjektů při implementaci stávající právní úpravy, z relevantních statistických dat, z relevantních výzkumů na vnitrostátní i mezinárodní úrovni, z jurisdikce i z judikatury, současně navazuje na příslušné koncepční a strategické dokumenty. Pro komplexnější zhodnocení celospolečenských dopadů by ale bylo nutné integrovat podstatně více existujícího výzkumu.

Jak je konstatováno již výše, pro účely opatření Centrum dětství bez násilí nejsou uvedeny žádné konzultace ani zdroje dat, byť by se u nového typu pověření k výkonu SPOD, nadto dublujícího osvědčenou službu intervenčního centra, muselo jednat o podklad návrhu regulace *sine qua non*.

Lepší popis některých dat či závěrů výzkumů by byl užitečný. Například na straně 9, kde se popisují preference soudců, by bylo dobré uvést, jaký vzorek soudců byl dotazován.

### **Přezkum účinnosti regulace**

Přezkum regulace definuje několik metrik, které je třeba sledovat pro hodnocení dopadů regulace. Definice časového harmonogramu by ideálně byla specifitější ("nejpozději po třech letech" je veliké rozmezí), ale primárně se zde propisuje problém popsany již v definici cílového stavu - nedostatečná definice cílových hodnot. Ideálně by jednotlivé metriky měly být doplněny o specifické hodnoty těchto metrik, kterých chceme dosáhnout (a v jakém časovém rozmezí chceme vidět jakou část této změny). Dalším problémem je zde nedostatečné provázání mezi cílovým stavem a metrikami v této kapitole ZZ RIA: Cílový stav (ale i hodnocení variant) je do jisté míry "ambicióznější" a soustředí se například i na efektivitu či jednoduchost procesů. V přezkumu regulace se jedná primárně o počty (zájemců, dětí, uzavřených dohod, atd.), které nejsou dostatečné metriky pro měření těchto konceptů. Celkové počty mohou být ovlivněny i jinými faktory a pouze hodnota metriky nemusí být dostačující pro hodnocení dopadů. Některá kritéria, jako například "míra aplikace nové právní úpravy" nejsou měřitelná a ideálně by měla být vyjádřena jako měřitelná kritéria (to, na čem poznáme, že se právní úprava více aplikuje). Bylo by vhodné alespoň rámcově doplnit metodologii pro klíčové metriky (např. způsob sběru dat).

### **III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)**

Závěrečná zpráva RIA je jako celek konzistentní, dobře strukturovaná a logicky jasná.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace shrnuje konkrétní připomínky, které uplatňuje vůči závěrečné zprávě RIA:

1. V definici problému empiricky prokázat definované problémy, či alespoň odůvodnit, proč to není možné. Zároveň také doplnit větší úroveň detailu u těchto dat (například distribuci popisovaných jevů). U problémů je také vhodné se soustředit na všechny relevantní příčiny a ne pouze arbitrární výběr možných příčin. Zde jsou samozřejmě praktické limitace rozsahu této legislativní úpravy, ale je vhodné vysvětlit, že některé problémy, které se zde řeší pouze částečně, budou řešeny komplexněji v jiné plánované úpravě.
2. Zpracovat sekci definice cílového stavu tak, aby obsahovala jak indikátory, tak cílové hodnoty těchto indikátorů, kterých chceme dosáhnout (nebo se jim chceme přibližovat). Tuto sekci také provázat se sekcí přezkumu regulace, kde také mají být jasné cílové hodnoty.
3. Lépe metodologicky pojmout vyhodnocování variant - ideálně doplnit i metodu CBA pro relevantní oblasti. V případě používání metody MCDA lépe kvantifikovat dopady a náklady intervence. Kritéria pro hodnocení by také měla být metodologicky jasnější a jejich evaluace transparentnější.
4. V návrhu regulace odůvodnit nově zaváděný typ pověření k výkonu SPOD ve formě „Centrum dětství bez násilí“, a to na úrovni všech klíčových částí závěrečné zprávy RIA.
5. Ve vymezení subjektů dotčených regulací zahrnout jiné pečující osoby (nad rámec budoucích či stávajících osvojitelů a pěstounů) a dále všechny děti, spadající pod ochranu dle ZSPOD.
6. Technická připomínka: Při definici problému není vhodné předjímat řešení daného problému. Tato informace má být poskytnuta v definici variant a jejich zhodnocení
7. Technická připomínka: v úvodní identifikaci regulace (str. 2) v bodě 2. „Cíl návrhu novelizace zákona“ z důvodu zjevné chyby v psaní není uvedena oblast „Svěřenectví“ dle kap. 1.2.1.3.

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona, kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracoval:  
Mgr. Miroslav Dvořák

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, PhD  
předseda komise