

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

*Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky
před Evropským soudem pro lidská práva*

B. J. a P. J. proti České republice

Podklad k bodu 3 jednání Kolegia dne 5. září 2023

1. ZÁVĚR VÝBORU

V rozhodnutí ve věci *B. J. a P. J. proti České republice* (č. 139/2021, 5. května 2023) Výbor OSN pro práva dítěte („Výbor“) shledal, že vydáním předběžného opatření nařizujícího nucené odebrání nezletilých oznamovatelů z péče rodičů a jejich umístění do ústavní péče z důvodu záškoláctví a nezajištění odborné pomoci rodiči došlo k porušení čl. 3 odst. 1 a čl. 9 odst. 1–3 Úmluvy o právech dítěte („Úmluva“), neboť vnitrostátní soud pečlivě nezhodnotil možné dopady na život oznamovatelů, ani alternativy k ústavní péči. Nevyslechnutí oznamovatelů během předmětného řízení dále představovalo porušení článku 12 Úmluvy. Vzhledem k zákazu opustit ústavní zařízení bez doprovodu zaměstnance během prvních týdnů pobytu shledal Výbor i porušení čl. 37 písm. b) Úmluvy.

Výbor připomněl, že k oddělení dětí od rodičů by mělo docházet pouze v krajním případě, jako je situace, kdy dítěti hrozí bezprostřední újma nebo kdy je to z jiných důvodů nezbytné. K oddělení by nemělo docházet, pokud by dítě mohla ochránit méně invazivní opatření. Předtím, než stát přistoupí k oddělení, měl by rodičům poskytnout podporu při plnění jejich povinností plynoucích z rodičovské odpovědnosti [Obecný komentář Výboru č. 14 (2013), § 61]. Výbor rovněž zdůraznil, že odebrání dítěte z péče rodiny by mělo být pouze dočasné, na co nejkratší dobu a rozhodnutí o odebrání by měla být pravidelně přezkoumávána (Pokyny pro náhradní péči o děti ze dne 24. února 2010, § 14). Dále Výbor odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva („Soud“), dle něhož existuje široký konsenzus v rámci mezinárodního práva podporující myšlenku, že ve všech rozhodnutích týkajících se dětí je prvořadý jejich nejlepší zájem ([Strand Lobben a ostatní proti Norsku](#), č. 37283/13, rozsudek velkého senátu ze dne 10. září 2019, § 204). Kromě toho Výbor poukázal na existenci významných důkazů o špatných výsledcích dospívajících pobývajících dlouhodobě ve velkých ústavech [Obecný komentář Výboru č. 20 (2016), § 52–53]. Upozornil také, že pokud jde o duševní zdraví dospívajících, státy by měly přijmout přístup založený na veřejném zdraví a psychosociální podpoře spíše než na umístování do ústavní péče (tamtéž, § 58).

V projednávaném případě Výbor považoval za důležité, že vnitrostátní orgány nevezaly v úvahu skutečnost, že v době rozhodnutí byli oznamovatelé již dospívajícími dětmi. Vnitrostátní orgány se nikdy neměly uchýlit k donucení jako prostředku jejich ochrany, aby je přiměly žít v ústavu s cílem zajistit jim právo na vzdělání a zdraví. Potřeba vzdělání a poskytnutí psychologické nebo psychiatrické péče dospívajícímu dle něj nepředstavovala dostatečný důvod pro přijetí takového donucovacího opatření. To by mělo být přijato pouze ve výjimečných případech, například pokud by dítě čelilo vážnému násilí, což nebyl případ oznamovatelů. Konečně, během prvních týdnů jejich umístění byli oznamovatelé podrobeni omezení styku s rodiči.

Výbor uvedl, že dle krajského soudu rodiče selhávali ve své výchovné úloze zejména tím, že nezajistili oběma oznamovatelům přístup k psychologické a psychiatrické péči. Podle Výboru však krajský soud nezhodnotil důsledky, které by oddělení od rodičů mohlo na oznamovatele mít, zejména s ohledem na jejich psychický stav. Výbor konstatoval, že krajský soud nevyhodnotil ani předchozí opatření přijatá státními orgány na podporu oznamovatelů a to, zda byla tato opatření šetrná k dětem a zda byla přijata a provedena s ohledem na jejich nejlepší zájem. Nevyhodnotil ani to, zda byly zváženy názory dětí a zda jim byla věnována náležitá pozornost při výběru dosud přijatých opatření. Než se krajský soud při rozhodování o umístění oznamovatelů uchýlil k umístění do ústavní péče, nezhodnotil

pečlivě žádné alternativní možnosti nebo jiný rodinný či komunitní typ péče, který by mohl být pro oznamovatele příznivější. Výbor proto dospěl k závěru, že při rozhodování nebyl nejlepší zájem oznamovatelů pro krajský soud předním hlediskem.

Výbor vzal rovněž na vědomí argument oznamovatelů, že předběžné opatření o jejich umístění do ústavní péče bylo vydáno podle obecné právní úpravy zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, a nikoli podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, a proto nemohli požívat důležitých právních záruk, jako je omezení doby trvání předběžného opatření a jeho pravidelný přezkum soudem. To vedlo k tomu, že pobyt oznamovatelů v krizovém centru trval nedůvodně dlouhou dobu.

Výbor dále zhodnotil, že v soudním řízení nebyli oznamovatelé nikdy vyslechnuti a že jejich kolizní opatrovník nerespektoval jejich názory, neboť shledal, že nejsou v jejich nejlepším zájmu, a proti jejich vůli se odvolal proti rozhodnutí okresního soudu z dubna 2019. Vzhledem k věku oznamovatelů však měla být jejich názorům věnována náležitá pozornost. Výbor rovněž vzal na vědomí tvrzení, že během prvních týdnů umístění oznamovatelů v krizovém centru jim nebylo dovoleno opustit zařízení bez doprovodu zaměstnance. Výbor přihlédl k tomu, že po adaptační fázi měli oznamovatelé každý den možnost samostatných vycházek mimo prostory krizového centra a že po zrušení asistovaných kontaktů pravidelně pobývali mimo ústavní zařízení a zůstávali u rodičů. I tak ale shledal porušení Úmluvy.

Překlad názoru Výboru do českého jazyka je dostupný [zde](#). Anotaci názoru Výboru naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZHODNUTÍ

A. INDIVIDUÁLNÍ OPATŘENÍ

V rovině individuálních opatření byla vláda vyzvána, aby poskytla oznamovatelům účinné odškodnění za utrpěná porušení.

Podle článku 12 nového Statutu vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před mezinárodními orgány ochrany lidských práv schváleného vládou v červnu 2023 (viz příloha [usnesení vlády ze dne 14. června 2023 č. 420](#)) je možné poskytnout jednotlivci zadostiučinění v penězích, pokud některý z výborů OSN shledal porušení jeho práv a svobod a současně se to vzhledem k okolnostem jeví jako vhodná forma odčinění či zmírnění následků. Podle přechodných ustanovení je nicméně možné zadostiučinění poskytnout jen v případě, že rozhodnutí výboru OSN bylo vydáno po nabytí účinnosti statutu (který nabyl účinnosti dnem jeho schválení vládou). Na předmětné rozhodnutí tak nelze článek 12 statutu aplikovat.

Podoba individuálních opatření bude předmětem dalších úvah.

B. OBECNÁ OPATŘENÍ

V rozhodnutí se Výbor vyslovil rovněž k rovině obecných opatření. Výbor uložil vládě povinnost zabránit podobným porušením v budoucnu a žádá, aby vláda:

- a) zajistila, aby všechna řízení, jejichž cílem je oddělení dětí od rodičů, včetně rozhodnutí o předběžných opatřeních, byla v souladu s Úmluvou a závěry obsaženými v tomto názoru, a zejména aby:
 - i. bylo provedeno posouzení nejlepšího zájmu;

- ii. byly zváženy názory dětí a byla jim věnována náležitá pozornost, včetně názorů na typ zvažovaného umístění, lékařskou péči a přístup ke vzdělání, které budou poskytovány, a na styk s rodiči během jejich umístění; a
 - iii. byly zajištěny procesní záruky na ochranu práv dětí podle Úmluvy;
- b) zajistila, aby rozhodnutí o odebrání bylo až krajním opatřením po vyzkoušení jiných, méně invazivních opatření šetrných k dětem, a to po konzultaci s dětmi a jejich rodiči, kterou provede multidisciplinární tým odborníků. Mělo by být vydáváno na co nejkratší dobu, podléhat pravidelnému přezkumu a odvolání a mělo by být co nejdříve zrušeno. Během umístění by měl být zajištěn pravidelný styk dětí s rodiči. Smluvní strana by měla přijmout opatření k zajištění sloučení dítěte s jeho rodinou, jakmile to bude považováno za jeho nejlepší zájem;
 - c) zajistila, aby dítě mělo v průběhu řízení vždy odpovídající právní zastoupení. Dítěti by měl být kromě opatrovníka nebo zprostředkovatele jeho názorů poskytnut právní zástupce, pokud v rámci rozhodování existuje možnost střetu zájmů mezi stranami;
 - d) poskytla pracovníkům sociálních služeb, pracovníkům státního zastupitelství, soudcům a dalším příslušným odborníkům školení o právech dětí, které byly rozhodnutím odebrány z péče rodičů, včetně odebrání z důvodu zajištění přístupu ke zdravotním službám, zejména o Obecných komentářích Výboru č. 12 (2009), č. 14 (2013), č. 15 (2013) a č. 20 (2016).

Z rozhodnutí se na základě předběžného posouzení zdá vyplývat pět okruhů problémů, které mohou přesahovat individuální rovinu případu. Některé z nich lze považovat za zcela či částečně vyřešené, jinými je třeba se zabývat.

Zaprvé, Výbor řešil otázku umístování dětí do ústavních zařízení na základě předběžných opatření. Ta byla v mezidobí vyřešena novelou příslušných právních předpisů.

V dané věci k umístění došlo na základě tzv. obecného předběžného opatření dle občanského soudního řádu (dle předchozí právní úpravy) na základě návrhu orgánu sociálně-právní ochrany dětí na neomezeně dlouhou dobu bez přezkumu. Oznamovatelé byli přítomni toho názoru, že k umístění mělo dojít na základě zvláštní právní úpravy dle zákona o zvláštních řízeních soudních.

Dne 1. ledna 2022 nabyl účinnosti zákon č. 363/2021 Sb., který v novém § 454 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních upřesňuje, že předběžné opatření, jímž má být nařízeno umístění dítěte mimo péči rodičů nebo péči osoby dítěti příbuzné nebo blízké, může soud nařídit jen na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Nový § 459 zákona o zvláštních řízeních soudních zakotvil, že trvání předběžného opatření určí soud na nezbytně nutnou dobu v délce nepřesahující 3 měsíce od jeho vykonatelnosti. Podle § 460 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních bylo-li před uplynutím doby zahájeno řízení ve věci samé, může soud předběžné opatření opakovaně prodloužit tak, aby celková doba trvání předběžného opatření nepřesáhla 6 měsíců od jeho vykonatelnosti. Poté lze trvání předběžného opatření výjimečně opakovaně prodloužit na nezbytně nutnou dobu v délce nepřesahující 3 měsíce jen tehdy, nebylo-li z vážných důvodů a objektivních příčin možné v této době skončit důkazní řízení ve věci samé. Účinky předběžného opatření zaniknou nejpozději uplynutím 1 roku od jeho vykonatelnosti.

Tato novela zákona odstranila nejasnosti ve výkladu a použití vnitrostátního práva, jež byly v oznámení namítány. Nové znění zákona o zvláštních řízeních soudních rozlišuje mezi předběžným opatřením vydaným podle občanského soudního řádu a nařizujícím účastníkovi předat dítě do péče druhého rodiče nebo jiné blízké osobě na straně jedné a předběžným opatřením o odebrání dítěte rodičům nebo osobě blízké vydaným podle zákona o zvláštních řízeních soudních na základě

předchozího návrhu orgánu sociálně-právní ochrany dětí na straně druhé. Nadto, ve světle vnitrostátní praxe a teorie do 1. ledna 2022 české právo nezakazovalo nařizovat předběžná opatření o umístování dětí do zařízení na základě ustanovení občanského soudního řádu. Uvedené potvrdil Soud ve věci *Hýbkovi proti České republice* (č. 30879/17, rozsudek ze dne 13. října 2022, § 80).

Zadruhé, důvody odebrání dětí z péče biologické rodiny, jejich umístění do tzv. neutrálního prostředí (prostředí vhodnějšího pro jejich výchovu) a rozsah styku s rodiči po odebrání byly dle Výboru v rozporu s Úmluvou. V dané věci odvolací soud dospěl k závěru, že bylo „*namístež nezletilé děti umístit do neutrálního prostředí tak, aby mohlo být provedeno řádné a pečlivé odborné vyšetření jejich zdravotního stavu, a to tělesného i psychického, aby s nimi mohlo být pracováno*“. Děti proto odvolací soud umístil do péče krizového centra pro děti a dospívající, a to aniž by omezil dobu trvání umístění a aniž by jejich umístění po čase přezkoumal. Současně omezil styk rodičů s dětmi na jednu hodinu týdně. Děti pobývaly v krizovém centru fakticky rok, přičemž pravidelně pobývaly mimo ústavní zařízení a zůstávaly u rodičů (jednalo se o tzv. víkendové dovolenky a dovolenky v průběhu školních prázdnin).

Pokud jde o obecnou rovinu problému, je otázkou, jak je v praxi využíván koncept tzv. neutrálního prostředí a jak je při tom zohledňován nejlepší zájem dítěte.

Z aktuální judikatury Ústavního soudu k neutrálnímu prostředí lze zmínit např. náleží [sp. zn. IV. ÚS 412/22](#), ze dne 29. listopadu 2022, který se týká umístění nezletilého ve věku 11 let do neutrálního prostředí dětského diagnostického ústavu, kde podle soudu nebude ovlivňován a stresován konfliktem rodičů. Dle Ústavního soudu obecné soudy nesprávně aplikovaly § 924 občanského zákoníku, když rozhodly o umístění nezletilého do zařízení ochranné výchovy – diagnostického ústavu, aniž by v řízení prokazovaly, zda je dítě bez řádné péče či zda je vážně ohrožen jeho vývoj. Podle zákonné úpravy je umístění dítěte do zařízení ochranné výchovy krajním řešením, protože odděluje dítě od jeho rodičů – bytí mají právo se s nezletilým stýkat. Umístění do diagnostického ústavu nevratným způsobem předurčuje prospívání dítěte v jeho dalším životě a představuje citelný zásah soudu do jeho osobního a rodinného života. Soudy neprokazovaly, co lze považovat za nejlepší zájem nezletilého, protože neprovedly ani nezjišťovaly pohled nezletilého na posuzovanou věc. Neusilovaly ani o zlepšení vzájemné komunikace mezi rodiči nezletilého a vztahů v rodině obecně, což je podle Ústavního soudu nepřijatelné.

Za pozornost rovněž stojí [náleží sp. zn. III. ÚS 484/23](#) ze dne 25. dubna 2023, který se týká umístění dítěte ve věku 11 let do neutrálního prostředí dětského domova pro neshody rozvedených rodičů. Za zásadní vadu řízení Ústavní soud označil skutečnost, že soud vydal napadené předběžné opatření, aniž by prokazoval, že je nezletilý ve stavu nedostatku řádné péče nebo že je jeho vývoj vážně ohrožen. Není jasné, čím konkrétně soud odůvodňuje svůj závěr, že rodiče nezletilého vystavují závažnému ohrožení jeho tělesné a duševní integrity v takové míře, že je nutné jej z jejich péče odejmout. Podle Ústavního soudu chybí v napadeném rozhodnutí hodnocení proporcionality zásahu do základních práv nezletilého, jakož i hodnocení řešení, které by bylo v jeho nejlepším zájmu. V řízení byla také pomínuta participační práva dítěte, protože nedošlo ke zjištění názoru nezletilého na jeho umístění do dětského domova.

Z podnětu kanceláře vládního zmocněnce pořádá Justiční akademie v polovině září 2023 kulatý stůl k neutrálnímu prostředí za účasti soudců a dalších odborníků. Problematika bude dále konzultována se zástupci legislativního odboru Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí, Kanceláře veřejného ochránce práv a dalšími odborníky.

Zatřetí, absence participace dětí (ve věku 13 a 15 let!) na řízení přes krajským soudem, který citelně zasáhl do jejich práva na rodinný život, byla v dané věci dle názoru Výboru v rozporu s Úmluvou.

Pokud jde o aktuální judikaturu Ústavního soudu, lze poukázat na výše zmíněné náleží, které se týkaly neutrálního prostředí v kombinaci s absencí participace dětí. Dále lze poukázat na judikaturu, dle které soud naplňuje participační práva dítěte nejen v probíhajícím nalézacím a odvolacím soudním

řízení, ale též v rámci řízení o nařízení předběžného opatření. V případech krátké lhůty pro rozhodnutí Ústavní soud v nálezu [sp. zn. II. ÚS 1931/17](#) ze dne 19. prosince 2017 v obecné rovině poukázal též na jiné způsoby zjištění názoru nezletilého než jeho výsledkem při jednání. Může jít o dostavení se za nezletilým osobně, vyslání asistenta soudce nebo např. dotázání prostřednictvím některého prostředku elektronické komunikace či telefonicky.

Participací dětí v opatrovnickém soudním řízení se zabývalo 5. rodinněprávní symposium Justiční akademie, které se uskutečnilo v červnu 2021. Rodinněprávní symposium je vzdělávací akce, která si klade za cíl diskutovat – napříč profesemi a stupni soudní soustavy, včetně Nejvyššího soudu a Ústavního soudu – o typových případech rodinného práva a nalézat modelová řešení, která by odpovídala požadavkům na moderní opatrovnickou justici. Závěry ze symposia jsou zveřejněny na internetových stránkách Justiční akademie a Nejvyššího soudu [zde](#).

Problematika bude dále diskutována s odborníky za účelem zjištění, zda se jedná o obecný problém, nebo zda byla projednávána věc spíše ojedinělým porušením Úmluvy.

Začtvrté, v odůvodnění rozhodnutí Výbor nadnesl otázku režimu v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc, resp. v ústavních zařízeních. Konkrétně Výbor shledal v rozporu s Úmluvou fakt, že během prvních týdnů umístění dětí v krizovém centru jim nebylo dovoleno opustit zařízení bez doprovodu zaměstnance.

Problematika bude dále diskutována s odborníky za účelem zjištění, zda se jedná o obecný problém, nebo zda byla projednávána věc spíše ojedinělým porušením Úmluvy.

Zapáté, Výbor vyzval vládu, aby zajistila, aby dítě mělo v průběhu řízení vždy odpovídající právní zastoupení. Dítěti by měl být kromě opatrovníka nebo zprostředkovatele jeho názorů poskytnut právní zástupce, pokud v rámci rozhodování existuje možnost střetu zájmů mezi stranami, jako tomu bylo v dané věci. Návrh na umístění do ústavního zařízení zde podal orgán sociálně-právní ochrany dětí a pro umístění se vyslovil rovněž kolizní opatrovník dětí (podal odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně, který žádost o umístění zamítl). Děti s umístěním nesouhlasily, nadto nebyly krajským soudem přímo slyšeny.

Problematika bude dále diskutována s odborníky.

C. PUBLIKACE ROZHODNUTÍ VÝBORU

Rozhodnutí Výboru bylo přeloženo do českého jazyka a spolu s anotací zveřejněno na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti (odkaz viz výše).

D. DALŠÍ KROKY

Kancelář vládního zmocněnce uspořádá v září či říjnu 2023 expertní zasedání za účasti zástupců soudů rozhodujících ve věci, příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí, kolizního opatrovníka a dalších odborníků za účelem diskuze nad implementací rozhodnutí a naplánování jednotlivých implementačních kroků.

O rozhodnutí Výboru bude kancelář vládního zmocněnce informovat v rámci své činnosti spočívající ve zvyšování povědomí o mezinárodních závazcích v oblasti lidských práv. Jedná se zejména o zveřejnění anotace rozhodnutí ve Zpravodaji kanceláře vládního zmocněnce, zveřejnění překladu a anotace v nové databázi rozsudků a rozhodnutí mezinárodních lidskoprávních orgánů, školení pracovníků justice a dalších odborníků apod. Kancelář v rámci osvětových aktivit nechala rovněž přeložit veškeré platné obecné komentáře Výboru.

Výbor vyzval vládu, aby o opatřeních přijatých k provedení rozhodnutí Výbor informovala nejpozději do 5. prosince 2023.