

# MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

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

## **ERRC a MDAC proti České republice**

**(podklad k bodu 3.c jednání Kolegia dne 13. května 2021)**

### 1. ROZHODNUTÍ EVSP

Evropský výbor pro sociální práva („EVSP“) ve svém rozhodnutí ze dne 17. června 2020 dospěl k závěru, že stávající systém umístování dětí do dětských domovů pro děti do tří let věku, bývalých kojeneckých ústavů, je v rozporu s článkem 17 Evropské sociální charty z roku 1961 („Charta“). EVSP konstatoval, že: (i) používání právní úpravy ústavní péče a provozování bývalých kojeneckých ústavů stanovené v zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách („zákon o zdravotních službách“) nezaručuje náležitou ochranu a péči dětem do tří let věku; (ii) nebyla dosud přijata dostatečná opatření pro poskytování služeb dětem ve věku do tří let v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu a k postupné deinstitucionalizaci stávajícího systému péče o nejmenší děti; a (iii) nebyla přijata nezbytná opatření k zajištění práva na náležitou ochranu a vhodné služby péče o děti romského původu a děti s postižením do tří let věku. EVSP naopak neshledal, že by docházelo k diskriminaci dětí romského původu nebo dětí s postižením.

EVSP konkrétně uvedl, že § 971 občanského zákoníku sice jasně zakotvuje přednost rodinné a náhradní rodinné péče, avšak právní úprava dětských domovů pro děti do tří let věku v § 43 a 44 zákona o zdravotních službách nestanoví přesné právní podmínky pro přijetí dítěte a nestanoví, kdy není možné přijetí dítěte na základě souhlasu rodiče. V praxi je umístění dítěte do předmětného ústavního zařízení na základě dohody mezi zařízením a zákonným zástupcem dítěte známo jako tzv. dobrovolný pobyt. Tato praxe umožňuje obejít celý systém sociálně-právní ochrany i zákonnou zásadu, podle které je ústavní péče krajním řešením. Zákon o zdravotních službách nijak neomezuje délku pobytu v ústavu, ani nestanoví povinnost ústavu v každém případě informovat o umístění orgán sociálně-právní ochrany dětí. Dítě tak po značnou dobu zůstává mimo evidenci systému sociálně-právní ochrany dětí a bez možnosti využít některou z alternativ k ústavní péči, včetně podpory poskytované rodině. Z uvedeného důvodu je dle EVSP právní úprava provozování dětských domovů pro děti do tří let věku sama o sobě neslučitelná s článkem 17 Charty, který obsahuje závazek zajistit účinné uplatnění práva malých dětí na ochranu.

EVSP dále uvedl, že navzdory úsilí Ministerstva práce a sociálních věcí („MPSV“) a Rady vlády pro lidská práva dosud nedošlo k uzavření dětských domovů pro děti do tří let věku. Byť počet dětí v ústavních zařízeních klesá, tempo snižování počtu malých dětí v dětských domovech pro děti do tří let věku je pomalé a nevýznamné a počet umístěných dětí zůstává stále značně vysoký. EVSP zejména poukázal na situaci ve čtyřech krajích (Praha, Středočeský, Ústecký a Plzeňský), ve kterých zůstává počet dětí v dětských centrech velmi vysoký. Vysoký počet dětí současně dle EVSP souvisí s praxí známou jako dobrovolný pobyt, která nepřiměřeně usnadňuje umístování malých dětí do ústavů. Nadto v posledních letech nebyla zavedena opatření na podporu poskytování služeb v rodinném prostředí nebo komunitním prostředí rodinného typu. Podle všeho je více finančních prostředků věnováno na dětské domovy pro děti do tří let věku než na rodinnou podporu v komunitě. Dle EVSP proces deinstitucionalizace vyžaduje, aby byla alespoň část prostředků vynakládaných na dětské domovy pro děti do tří let věku převedena k financování alternativ. Ohlášený zákon upravující věkovou hranici pro umístování malých dětí do ústavů nebyl přijat, chybí preventivní služby, které by umožnily ponechat děti v biologických rodinách. Ještě hůře dostupné jsou podpůrné služby pro rodiny, kterým byly děti odebrány, zcela chybí služby včasné detekce pro rizikové rodiny.

EVSP sice neshledal, že by docházelo k diskriminaci dětí romského původu nebo dětí s postižením, nicméně i tak poukázal v této oblasti na jisté nedostatky. Dle článku 17 Charty je třeba věnovat zvláštní pozornost znevýhodněným a ohroženým skupinám dětí, včetně dětí z etnických menšin a dětí se zdravotním postižením. EVSP zdůraznil, že je-li obecně uznáváno, že určitá skupina dětí čelí nebo by mohla čelit ve srovnání s většinovou populací nepřiměřeným rizikům, státy jsou povinny shromažďovat údaje o rozsahu problému. Sběr a analýza dat jsou nepostradatelné pro vytvoření odpovídající strategie a přijetí vhodných opatření. EVSP konstatoval, že české orgány potřebné údaje nezbytné pro řádnou ochranu romských dětí a dětí s postižením neshromažďují, přičemž existují významné náznaky, že počty těchto dětí v ústavech zůstávají vysoké. EVSP nebyla současně předložena žádná relevantní informace o přijetí cílených opatření na zlepšení situace v oblasti poskytování vhodných služeb péče v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu pro tyto skupiny zranitelných dětí.

Celý text rozhodnutí v českém jazyce je k dispozici [zde](#), anotace rozhodnutí je ke stažení [zde](#).

## 2. IMPLEMENTACE ROZHODNUTÍ

Závěry EVSP nejsou nijak překvapivé. Česká republika setrvale čelí mezinárodní kritice za umístění malých dětí do ústavních zařízení.

V rozhodnutí je poukazováno na neblahé důsledky ústavní péče. Cílem implementace rozhodnutí je zajistit dětem zejména do tří let věku, které se ocitnou mimo péči biologické rodiny, lepší podmínky pro jejich vývoj.

### A. ZPRÁVA PRO VÝBOR MINISTRŮ RADY EVROPY O PLÁNU IMPLEMENTACE A DALŠÍ ČINNOST VE VZTAHU KE KONTROLNÍM ORGÁNŮM

Česká republika předložila v listopadu 2020 Výboru ministrů Rady Evropy stanovisko k rozhodnutí EVSP, v němž informovala o připravovaných a přijímaných opatřeních k nápravě. Obsah stanoviska byl konzultován s MPSV, Ministerstvem zdravotnictví („MZdr“) a Úřadem vlády. Stanovisko je přiloženo na závěr tohoto podkladového materiálu.

Implementace vyžaduje přijetí obecných opatření k nápravě zjištěných porušení Charty, zejména za spolupráce MPSV a MZdr. Jak plyne z rozhodnutí, pro dosažení souladu s Chartou je klíčový měřitelný pokrok, jakého stát dosáhl. Jedná se o dlouhodobý proces složený z množství kroků. Pro dosažení měřitelného pokroku bude nezbytné přijetí balíčku opatření v krátkodobém a dlouhodobém horizontu.

Součástí opatření přijatých v krátkodobém horizontu by zejména mělo být:

- Zmapování počtu dětí umístěných do dětských domovů pro děti do tří let věku s důrazem na počet dětí do tří let věku (jak známo, v těchto zařízeních se nachází rovněž děti starší tří let), včetně dětí umístěných na tzv. dobrovolný pobyt. V této souvislosti EVSP požaduje shromažďovat údaje o romských dětech a dětech s postižením za účelem poskytnutí řádné ochrany těmto zranitelným skupinám dětí. Pro úplnost lze dodat, že se před EVSP vede řízení ve věci kolektivní stížnosti č. 190/2020 *ERRC proti České republice*, která poukazuje na absenci sběru statistických údajů o počtech dětí romského původu ve všech institucích, které zajišťují péči o děti. Dá se spíše očekávat, že obhajoba České republiky nebude ani v tomto případě úspěšná. Informace k uvedené kolektivní stížnosti jsou dostupné [zde](#).
- Zamezení tzv. dobrovolným pobytům za současného posílení terénních sociálních služeb a alternativních forem péče včetně např. umístění dítěte spolu s rodičem. Dle zprávy organizace LUMOS z roku 2020 (dostupné [zde](#)) se na jaře 2020 v dětských domovech pro děti do tří let věku nacházelo 75 dětí na základě dohody s rodiči. Jedná se přitom o děti, které nejsou pod

dohledem orgánu sociálně-právní ochrany dětí a které se ocitly v zařízení bez souhlasu orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

- Zmapování sociálních služeb poskytovaných dětskými domovy pro děti do tří let věku a ověření, zda jsou registrovány dle příslušného zákona.
- Analýza potřebnosti posílení přechodné a dlouhodobé pěstounské péče.

Součástí opatření přijatých v dlouhodobém horizontu by zejména měla být:

- Postupná transformace dětských domovů pro děti do tří let věku s cílem neumísťovat malé děti, zejména děti do tří let věku, do ústavních zařízení. Žádoucí je v této souvislosti nastavení věkových hranic pro umísťování dětí do ústavních zařízení, aby bylo zajištěno, že byt bude zrušena služba dětský domov pro děti do tří let věku v zákoně o zdravotních službách, malé děti nebudou i nadále umísťovány do jiných typů ústavní péče (např. domovy pro osoby se zdravotním postižením).
- Posílení preventivních sociálních služeb a alokování příslušného objemu finančních prostředků na tyto služby.
- Přijetí cílených opatření na zlepšení situace v oblasti poskytování vhodných služeb péče v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu pro skupiny zranitelných dětí, jakými jsou děti s postižením a děti romského původu.

Po zhodnocení stanoviska České republiky Výbor ministrů Rady Evropy navrhl doporučení k implementaci rozhodnutí, která spočívají ve změně zákona o zdravotních službách rušící dětské domovy pro děti do tří let věku a posílení poskytování vhodných služeb péče v rodinném prostředí a komunitním prostředí rodinného typu, a to rovněž ve vztahu k dětem romského etnika a dětem se zdravotním postižením.

Dalším krokem bude předložení zprávy EVSP o implementaci rozhodnutí v říjnu 2021.

#### *B. POSTUP IMPLEMENTAČNÍCH PRACÍ*

Kancelář vládního zmocněnce oslovila mj. MZdr, MPSV, Úřad vlády, vedení krajů a organizaci LUMOS za účelem stanovení postupu implementačních prací. Dotčené subjekty byly informovány o obsahu rozhodnutí a vyzvány k vyjádření k navrženým opatřením. Současně byli osloveni předsedové všech krajských soudů se žádostí o seznámení všech opatrovnických soudců s rozhodnutím.

S detaily odůvodnění rozhodnutí a možnými implementačními kroky byli seznámeni soudci na školení pro opatrovnické soudce pořádaném v lednu 2021 Justiční akademií. Ve spolupráci s Justiční akademií pořádá kancelář vládního zmocněnce v červnu 2021 kulatý stůl pro opatrovnické soudce k implementaci předmětného rozhodnutí EVSP.

Překlad rozhodnutí a jeho anotace byly publikovány na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti (viz odkazy výše) a na internetových stránkách MPSV. Posledně zmíněné ministerstvo o rozhodnutí informovalo orgány sociálně-právní ochrany dětí; informace je k dispozici [zde](#).

V návaznosti na rozhodnutí MPSV oslovilo vedení dětských domovů pro děti do tří let věku s cílem zmapovat aktuální počty dětí do tří let věku a zjistit další údaje. Na vyhodnocení získaných dat se podílejí zástupci organizace Lumos. V současné době je zpracovávána pracovní verze analýzy sběru dat. Jakmile bude analýza dokončena, bude členům Kolegia k dispozici.

Kancelář vládního zmocněnce informovala hejtmanky a hejtmany o nutnosti zamezit tzv. dobrovolným pobytům, které jsou špatnou praxí a obcházejí systém sociálně-právní ochrany dětí, a o nutnosti transformovat dětské domovy pro děti do tří let věku na jiná zařízení. Až na výjimky byly reakce vstřícné.

MPSV se obrátilo na zástupce krajských úřadů s metodickým výkladem, který spočívá v povinnosti dětských domovů pro děti do tří let věku informovat orgány sociálně-právní ochrany dětí o tzv. dobrovolném pobytu dítěte (více [zde](#)).

Konečně, Poslanecká sněmovna bude ve druhém čtení projednávat poslanecký návrh Aleše Juchelky ve znění pozměňovacího návrhu Adama Vojtěcha, který novelizuje zákon o zdravotních službách a ruší dětské domovy pro děti do tří let věku. Jedná se o sněmovní tisk č. 944, který je dostupný [zde](#). Uvedenou novelizaci podporuje jak MZdr, tak MPSV.

Velmi potřebná je i novela zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, která obsahuje zákaz umístování dětí do dětských domovů pro děti do tří let věku ze sociálních důvodů a navyšuje odměny přechodným pěstounům. Pozměňovací návrh Olgy Richterové stanoví věkovou hranici, před jejímž dosažením nebude možné umístit dítě do ústavní výchovy. Jedná se o sněmovní tisk č. 911 (nachází se před třetím čtením), který je dostupný [zde](#).

Novelizaci zákona o zdravotních službách, kterou by došlo ke zrušení dětských domovů pro děti do tří let věku, a stanovení věkové hranice, před jejímž dosažením nebude možné umístit dítě do ústavní výchovy, a to cestou novely občanského zákoníku, doporučuje veřejný ochránce práv ve své výroční zprávě za rok 2020, která je dostupná [zde](#).

### 3. DALŠÍ POSTUP

Další postup bude zvolen v návaznosti na (ne)přijatá legislativní řešení.

**Statement of the Government of the Czech Republic  
on the decision of the European Committee of Social Rights  
in case no. 157/2017 – *ERRC & MDAC v. the Czech Republic*  
submitted on 20 November 2020**

In its decision of 17 June 2020, the European Committee of Social Rights held that the provision on institutional care of children under the age of 3 and operation of children centres, as provided for by the Health Care Act (Act no. 372/2011), constituted a violation of Article 17 of the European Social Charter of 1961. Moreover, the ECSR considered that the Government had failed to take significant and targeted steps to deinstitutionalise the existing system of early childhood care, to provide young children with services in family-based and community-based family-type settings and to take measures to ensure to Roma children and children with disabilities under the age of 3 the appropriate protection and care services they need.

#### **I. PROCESS OF DEINSTITUTIONALISATION**

The Government are aware of the problems linked to institutional care and have long been working to improve the level of institutional care and minimise the number of children who are institutionalised. These are two-pronged efforts: they seek to prevent the institutionalisation of children in general, while targeting a stop to the unequal impacts that institutionalisation has on children of Roma ethnicity and children with disabilities. The Government add that the ECSR, in its decision in the present case, did not infer that there had been discrimination against children of Roma origin and children with disabilities when they were placed in child centres (see § 175 of the decision), nor did it reach a firm conclusion on the representation of this group of children in child centres. It merely noted that “there are significant indications that these numbers remain high” (see § 173 of the decision).

Czech law views raising children in institutions as an ultima ratio means. The Civil Code (Act no. 89/2012) is framed around a clear preference for children to be raised in a family environment. The Government are also supportive of alternatives to raising children in institutions, i.e. temporary foster care, long-term foster care, care by another individual, and adoption, including international adoption.

As the Government noted in the course of the proceedings before the ECSR, the number of child centres in the Czech Republic is steadily declining and, in parallel, the number of children being admitted to them is falling (see the ECSR’ decision, §§ 104–130). The situation in the Czech Republic is certainly developing.

In October 2020, the Lumos NGO published a new research report entitled *Former Early Childhood Medical Care Institutions in 2020*. The resulting analysis is based on the responses to a request from Lumos for information which was sent to all 26 child centres in the Czech Republic in February 2020; the return was 100%. This analysis yielded several key findings:

- Whereas in 2018, there were 441 children under the age of 3 in all child centres, by 2020 this number has fallen to 265 children; therefore, there was a 40% reduction in the last two years.
- In the last four years, six child centres (two child centres in the Zlín Region, one facility in the Pardubice Region, two in the Moravian-Silesian Region, and one in the South Moravian Region) terminated security institutional care. The children from these regions were not subsequently placed in child centres in other regions.

- Some child centres allow the child to stay with a parent – usually the mother – in the facility. The mother’s parental skills usually improve during these stays. In the spring of 2020, 100 children were staying with their mothers in these facilities.
- Only at the last two of the 26 child centres mentioned does residential childcare predominate over other services, and the majority of children placed there are under the age of 3; at the other facilities, there is a large proportion of older children, or other services predominate over institutional care.
- In this context, the report states: *“Many regions have already managed to minimise the number of residential care capacities required for the youngest children by strengthening prevention and building a sufficient network of temporary foster carers. In a few years, it will be possible to end the institutional care provided to young children by early childhood medical care institutions even in regions where this has not yet happened.”* One of the report’s conclusions is therefore: *“A large part of the Czech Republic has evidently already managed to build a sufficiently strong network of alternatives, so the need to admit new children to early childhood medical care institutions is minimal.”*<sup>1</sup>

Available data published by the Institute of Health Information and Statistics show that the total number of persons residing in child centres (including children older than 3 years) decreased by about 32% in 2007–2018.<sup>2</sup>

## II. PROPOSALS FOR LEGISLATIVE CHANGES

In addition to the positive development regarding the declining number of children in institutions, there are currently two legislative initiatives aimed at abolishing or transforming child centres. In July 2020, a members’ bill was laid before the parliamentary Chamber of Deputies to amend the Health Care Act and conditions for the provision thereof.<sup>3</sup> In August 2020, the Ministry of Health submitted an amendment to the above Act in the external commenting procedure.<sup>4</sup> Both legislative initiatives are aimed at transforming child centres into “comprehensive health care centres for children”. According to the explanatory memorandums these are not facilities intended for the institutional care of children and children cannot be placed there by a court. Moreover, in June 2020, the Ministry of Labour and Social Affairs submitted an amendment to the Health Care Act that excludes placement of children under the age of three in child centres due to unsuitable social environment.<sup>5</sup> However, it is not certain whether any of these initiatives will become law during the current legislature since general elections to the Chamber of Deputies are to take place in 2021.

## III. CONCLUSION

In the light of the above, the Government of the Czech Republic conclude that the process of implementation of the ECSR’ decision has been initiated, and will keep the Committee of Ministers informed about its progress.

---

<sup>1</sup> Available at: [https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/kojeneckestavy2020lumos\\_JWFrL4h.pdf](https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/kojeneckestavy2020lumos_JWFrL4h.pdf).

<sup>2</sup> Available at: <https://uzis.cz/res/f/008303/nzis-rep-2019-k33-a410-detske-domovy-pro-deti-do-3-let-veku-a-detska-centra-2018.pdf>.

<sup>3</sup> Available at: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=944&CT1=0>.

<sup>4</sup> Available at: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBSGJHXZU>.

<sup>5</sup> Available at: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=911>.