

Politika osvojování v České republice. Výzvy a problémy v kontextu OSPOD

Autoři: Jakub Paleček, Ondřej Vošahlík, Ondřej Stulík
Policy Paper CARP 2/2018

Obsah

1	Sumarizace zjištění.....	3
2	Úvod a přehled současné situace.....	4
2.1	Co lze najít v tomto policy paperu?.....	4
2.2	Stručný přehled některých problematických situací ve vybraných oblastech.....	5
2.3	Přehled současné situace – legislativa a statistiky.....	7
3	Problém v politice osvojování.....	16
3.1	Kontext problému.....	16
3.2	Proces osvojování krok po kroku.....	17
3.3	Problémové situace z praxe a hlavní faktický (nikoliv formální) problém procesu.....	22
4	Přehled veřejně politických dokumentů, kde je problematika řešena.....	24
4.1	Legislativní VPD.....	24
4.1.1	Primární (s komentářem k obsahu).....	25
4.1.2	Sekundární (seznam).....	26
4.2	Strategické VPD.....	29
4.2.1	Primární.....	29
4.2.2	Sekundární.....	30
4.3	Výzkumné VPD.....	31
5	Aktéři a rizika.....	33
5.1	Aktéři na celonárodní úrovni.....	33
5.2	Aktéři na podstátní úrovni.....	35
5.3	Politické strany a jejich zájmy.....	36
6	Vstupní SWOT analýza dopadů při řešení definovaného problému.....	37
7	Návrh variant řešení.....	38
7.1	Varianta řešení A.....	38
7.2	Varianta řešení B.....	38
8	Závěr.....	40
9	Apendix - Sekundární aktéři.....	43
10	Zdroje.....	44

1 Sumarizace zjištění

Politika osvojování v České republice je funkční, z praktického působení jejích formálních dokumentů lze ale vyzorovat několik možností úpravy. Z hlediska formálních dokumentů jde především o tzv. Obsah individuálního plánu ochrany dítěte, konkrétně paragraf č. 2, Vyhlášky č. 473/2012 Sb. (s potenciálním přihlédnutím k ekvivalentním změnám v Manuálu implementace vyhodnocování situace dítěte a rodiny a tvorby individuálního plánu ochrany dítěte pro orgány sociálně-právní ochrany), a také o Směrnici MPSV č.j.: 2013/26780-21 o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče. U obou dokumentů je možné upravit některé pasáže vzhledem ke snížení administrativní zátěže pracovníků OSPOD především na obecní úrovni. Důsledkem by mohlo být zvýšení efektivity celého procesu a posílení terénního šetření na úkor administrativy. Smyslem je primárně posílit ochranu dítěte. Výhledově je možné zamyslet se nad dílčími změnami některých pasáží Občanského zákoníku.

2 Úvod a přehled současné situace

2.1 Co lze najít v tomto policy paperu?

Tématem předkládaného policy paperu je problematika snižování počtu dětí v širěji pojaté ústavní péči¹ či jiných dětí, které jsou v procesu osvojení (například u pěstouna či pěstounů na přechodnou dobu). Počet dětí v institucionální péči je v České republice dlouhodobě vysoký,² a jedná se tak o jeden ze zásadních problémů sociální politiky, na jehož závažnost upozorňuje například Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí při OSN. Zvolené úrovně řešení a identifikace potřebných dat jsou v případě tohoto policy paperu národní a místní, přičemž problémová situace dětských domovů je výchozím bodem, nikoliv determinantem širšího problému osvojování.

Předložený policy paper je návrhem specifikace několika problémů, snaží se o jejich pojmenování a předkládá i varianty možných řešení v obecné rovině. Mimo uvedeného popisuje klíčové dokumenty a aktéry, kteří jsou (či mohou být) na politice osvojování účastni. Cílem předkládaných rámcových návrhů řešení (určených k dalšímu rozpracování příslušnou politickou reprezentací) by tedy mělo být usnadnění umístění dětí z ústavní péče do náhradní rodinné péče v konečné formě osvojení. Důležitým zřetelem je rámcová harmonizace zájmů potenciálních osvojitelů a osvojovaných dětí, nicméně jako primární chápeme zájmy dětí.

Do náhradní rodinné péče kromě osvojení dále spadají následující formy: péče o jiné fyzické osoby než rodiče, poručenství v péči a pěstounská péče (Otevřená budoucnost 2013). Při adopci je dítě z právního hlediska uznáno za vlastní a mezi osvojitelem a dítětem vzniká právní vztah analogický vztahu mezi biologickými rodiči a jejich dětmi. Oproti tomu v případě pěstounských rodin mezi rodičem a dítětem z právního hlediska

¹ Formy ústavní péče v ČR jsou následující: kojenecké ústavy, dětské domovy pro děti do tří let, diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy. Dále sem spadají Klokánky, dětská centra a domovy pro osoby se zdravotním postižením s tím rozdílem, že tato zařízení jsou zacílena na děti vyžadující okamžitou pomoc a umožňují rychlé umístění dětí v případě krize (Otevřená budoucnost 2013).

² Viz kapitola 2.3 přehled současné situace.

nevzniká vztah jako v případě adopce, ale stát přispívá pěstounské rodině na výchovu dítěte.³

2.2 Stručný přehled některých problematických situací ve vybraných oblastech

Ústavní péče jako rámeček výchovných politik⁴ - umístování dětí do dětských domovů s sebou nese řadu možných rizik, která se mohou týkat rozvoje osobnosti jedince v ústavní péči. Vyrůstání a dospívání v zařízení, kde dítěti není dána dostatečná individuální péče, může vést k sociálnímu vyčlenění, zejm. po opuštění výchovného zařízení. Problém se může objevit v jeho/jejím budoucím životě kvůli neosvojení si principů socializace a nerozvíjení příklonu k prosazovaným sociálním vzorům (ne nutně genderově podmíněným), obvyklého jednání ve veřejném prostoru či (souhrnně) rozvinutí sociálního kapitálu. Pokud se tak stane, je nutné na to reagovat ex post politikami sociální inkluze z oblasti sociálního zabezpečení, politikami ve vztahu bydlení, zaměstnanosti aj. Problém se tedy může přenést z oblasti výchovných politik (odpovědnost především MŠMT) na pole politik sociálních (v gesci MPSV). Na druhou stranu vyšší míra individuální péče nemusí automaticky vést k rozvíjení sociálního kapitálu či jeho uplatnění v následné sociální praxi.

Regulativní funkce státu v oblasti rodinného života – rodinný život není zárukou „řádného“ rozvoje jedince jako sociálního aktéra. Kontrola ze strany státu v oblasti rodiny je problematictější než u stanovené ústavní péče, přesto i zde má stát (prostřednictvím jmenovaných byrokratů) své nástroje kontroly definované spolu s jejich účelem (zejm. dle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, případně vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí). V případě kontroly se uplatňuje regulativní funkce

³ Příspěvek je poskytován do doby, než je dítě zletilé nebo do 26 let věku v případě, že nezaopatřený jedinec žije ve společné domácnosti s osobou, která byla do dosažení zletilosti jeho opatrovníkem (MPSV 1999).

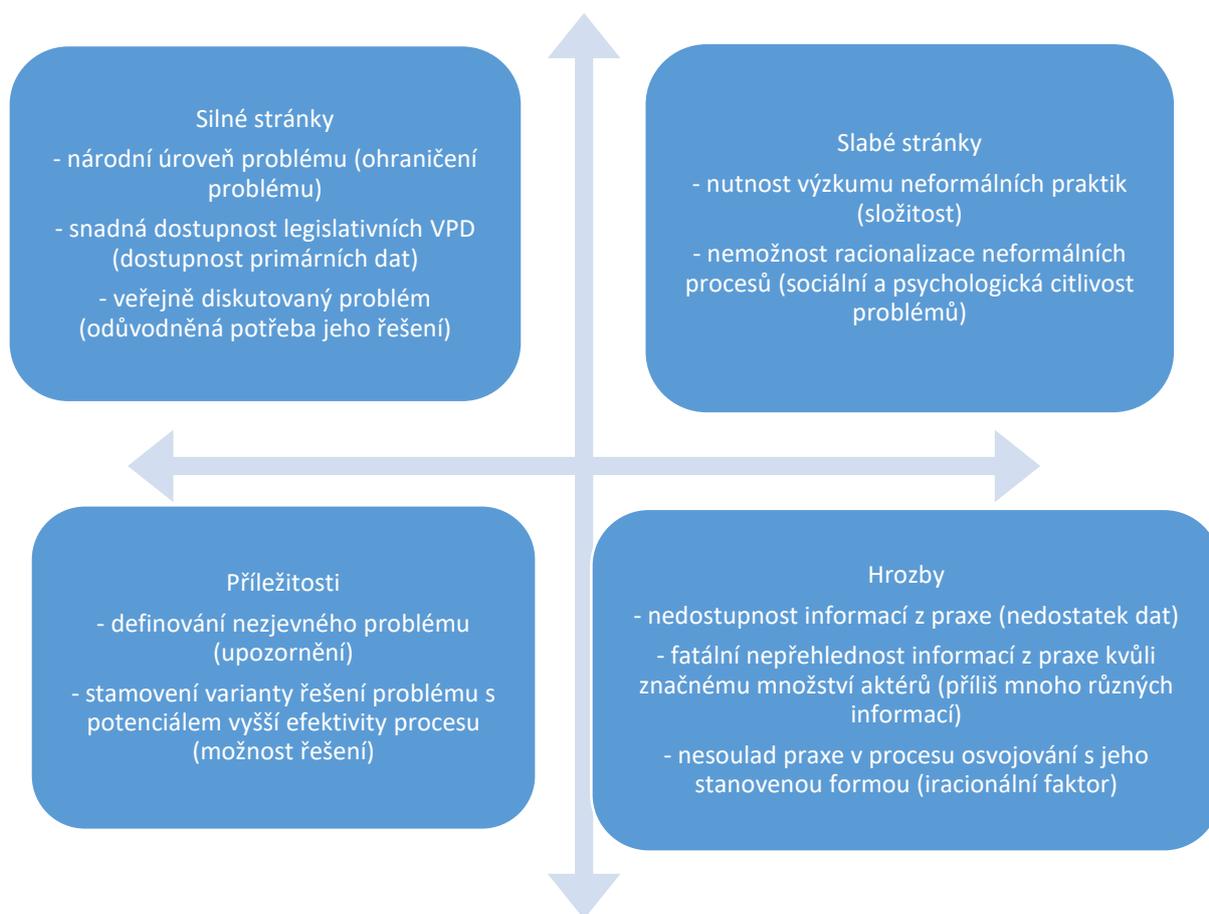
⁴ Ústavní péče je širší pojem a může nabývat různých forem. V tomto policy paperu se nicméně omezuje pouze na dětské domovy (pokud o nich explicitně referujeme).

veřejných politik, nikoliv tedy funkce primárně výchovná, jako u politik uplatňovaných v ústavní péči.

Kulturní politiky jako nástroj proti stigmatizaci – příčinou znevýhodnění jedince může být jeho/její stigmatizace ze strany veřejnosti. Stigmatizace se týká v širší míře kulturních politik ve veřejném prostoru, které jsou dlouhodobě ukotvené a obsahují uvědomělé či skryté stereotypy se stigmatizačním potenciálem (viz např. Goffman 2003 aj.). Spolu se socializací by tak měla být rozvíjena informovanost o problému potenciální stigmatizace dětí a dospívajících v dětských domovech. Tento informační tok se přímo netýká stigmatizovaných, ale veřejnosti obecně. Politiky mohou vést k postupné proměně sociálních vzorů, které potenciálně obsahují stigmata či stereotypy. Nastíněný možný problém je nicméně širší a zahrnuje veřejnou debatu jako celek (nejen oblast rodinných či sociálních politik).

Psychologická individuální stránka problému – rizik spojených s ústavní péčí může být více, nicméně jsou obtížně mapovatelná z důvodu psychologických faktorů, které jsou značně individualizované. Jako další rizika vycházející z psychologie jedince lze například uvést: nižší počitatelný (dáno socializací) intelekt a náchylnost k psychopatologickým projevům, jako je vyšší depresivita a disociativní symptomy v porovnání s dětmi, které vyrůstají v náhradní rodinné péči (MPSV 2011: 40). Rizika spjatá s psychologickým rozvojem jednotlivce jsou obvykle nižší v rodinném prostředí než v ústavní péči.

Analytická SWOT pro policy paper



Zdroj: (vlastní zpracování – Paleček, Stulík, Vošahlík)

2.3 Přehled současné situace – legislativa a statistiky

Od 1. 1. 2014 český právní řád rozlišuje pouze adopci zletilého a nezletilého. Dříve bylo osvojení děleno ještě na zrušitelné a nezrušitelné. V nové úpravě ale nelze osvojení zrušit po uplynutí tří let od rozhodnutí o osvojení, a to s jedinou výjimkou, tj. kdyby bylo osvojení v rozporu se zákonem (Mujpravnik.cz 2013).

Aby se mohl jedinec stát osvojitelem a žádat o dítě, musí splňovat několik zákonných podmínek, které jsou uvedeny v Občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 sb.). Podle § 799 této normy se osvojitelem může stát pouze osoba starší 18 let, která je schopna svým životním stylem zaručit, že bude pro osvojované dítě dobrým rodičem. Osvojitelem se pak nemůže stát osoba, která není způsobilá k právním úkonům. Podle § 803 by měl

být mezi osvojitelem a osvojeným dítětem dostatečný věkový rozdíl.⁵ Ten není přesně stanoven, protože záleží na dispozicích každého osvojitele, tj. na jeho zdravotním a duševním stavu a jiných schopnostech. V každém případě by měl osvojitel být dostatečně vyzrálý, aby dokázal pečovat o dítě a zajistit jeho výchovu a rozvoj (Křístek 2016: 31).

Dle Občanského zákoníku (§ 804 zákona č. 89/2012 sb.)⁶ není osvojení přípustné mezi příbuznými v přímé linii a mezi sourozenci (navíc osvojitelem či osvojiteli mohou být pouze bezdětné páry s nízkou či nulovou nadějí na početí). Osvojit dítě si tedy nemůže například jeho babička nebo starší sestra, ale strýc nebo teta mohou.⁷ Důvodem k tomuto ustanovení má být snaha zamezení matení vztahů v rodině – např. babička by neměla být zároveň matkou. V těchto případech je vhodné využít jiných instrumentů náhradní péče, zejména poručenství, které není na rozdíl od osvojení nezvratné (viz. § 928 výše uvedeného zákona) (Smolíková 2017: 64). Společně mohou dítě osvojit jen manželé, příp. pokud chce dítě osvojit jen jeden z nich, musí mít písemný souhlas toho druhého, pokud je k tomuto úkonu způsobilý (§800 zákona č. 89/2012 Sb.). V případě soužití mimo manželství si může dítě osvojit jen jeden z nich. To znamená, že osvojit dítě si může i jednotlivec.

Osvojit lze podle § 794 – § 822 zákona č. 89/2012 Sb. nezletilé i zletilé dítě za předpokladu vytvoření takového vztahu mezi osvojitelem a osvojencem, jaký je mezi rodičem a dítětem, nebo jestliže existují alespoň základy takového vztahu (§ 794 zákona č. 89/2012 Sb.). Tímto není myšlen statusový vztah, nýbrž faktický mezilidský vzájemný vztah mezi dítětem (nezletilým i zletilým) a dospělým, který obsahuje trvalou (tj. v budoucnu nezměnitelnou) sociální i emoční změnu. Jinými slovy osvojení nelze zrušit, podobně jako nelze zrušit vztah mezi biologickým rodičem a dítětem (komentář k § 794 zákona č. 89/2012 Sb.). Dále lze dítě osvojit, pokud:

⁵ Zpravidla ne nižší než 16 let. Tato hranice má kořeny v rakousko-uherském zvykovém právu a vychází též z Úmluvy o právech dítěte (Křístek 2016: 31).

⁶ Před platností nového Občanského zákoníku toto ustanovení platilo též a vyplývalo z komentáře k Zákonu o rodině a z ustálené soudní praxe (MPSV 2013).

⁷ Viz např. Usnesení NS ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1591/2008 (dostupné z http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/661EC20C55D9AE59C1257A4E0068B47C?openDocument&Highlight=0,, 27. 6. 2018).

- a) je osvojení v souladu s jeho zájmy (§ 795). Legislativa ČR ani mezinárodní dokumenty neobsahují přesnou definici zájmu dítěte, nicméně považují jej za hlavní princip v procesu osvojování. Pojednání o zájmu dítěte se nachází zejména v Úmluvě o právech dítěte (Čl. 3 odst. 1; Čl. 18 odst. 1) a v Evropské úmluvě o osvojení dětí (Čl. 8 odst. 1);
- b) dosáhlo-li dítě alespoň dvanácti let a udělilo-li s osvojením samo souhlas. Výjimkou je pouze situace, kdy je „postup požadující osobní souhlas osvojovaného dítěte v zásadním rozporu se zájmy dítěte, nebo že dítě není schopno posoudit důsledky souhlasu“ (§ 806 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.);
- c) dali k osvojení souhlas rodiče (§ 809 – 822 zákona č. 89/2012 Sb.) – ten mohou dát rodiče nejdříve 6 týdnů po narození dítěte. Může se jednat buď o adresný souhlas, kdy je dítě svěřeno konkrétnímu žadateli o osvojení, nebo o blanketový souhlas neboli souhlas bez určení určité osoby osvojitele (není dopředu dán vztah k určitému osvojiteli);⁸
- d) soud rozhodne o nezájmu rodičů o dítě (§ 819 a 820 zákona č. 89/2012 Sb.) – jedná se o tzv. kvalifikovaný nezájem, kdy dle zákona není potřeba souhlasu rodiče s osvojením v případě, že rodiče během šesti uplynulých měsíců neprojevovali opravdový zájem o dítě.⁹ Co zákon míní nezájmem, se pokouší vysvětlit komentář k § 819 zákona č. 89/2012 Sb., podle kterého existují dvě skupiny případů nezájmu – v první skupině jde o

⁸ Podle Křístka (2016: 42) se jedná o poměrně kontroverzní úpravu, jelikož jejím účelem bylo vzdání se práv a povinností vůči dítěti *pro futuro* a tedy eliminace biologického rodiče z osvojovacího řízení, což je v rozporu s § 855 odst. 1 zákona č. 89/2012 sb., kde se píše: „[r]odiče a dítě mají vůči sobě navzájem povinnosti a práva. Těchto vzájemných povinností a práv se nemohou vzdát; učiní-li tak, nepřihlíží se k tomu“. Oba souhlasy je možné odvolat až po nabytí právní moci. Souhlas k osvojení je potřeba i v případě, že je rodič sám stále nezletilý. Dále k osvojení může dát souhlas jiný zákonný zástupce než rodič – pokud rodiče buď zemřeli, pozbyli na základě soudního rozhodnutí právní způsobilosti v plném rozsahu, nebo pokud soud zbavil rodiče jejich rodičovské zodpovědnosti. K tomu dochází jen ve velmi vážných případech, kdy soud výrazně zasáhne do práv rodiče. Děje se tomu například, když je dítě rodičem týrané, či zneužívané.

⁹ Resp. trvá-li tento nezájem alespoň tři měsíce od posledního projeveného opravdového zájmu a nelze-li v chování rodiče spatřovat hrubé porušování jeho povinností, je třeba, aby byl orgánem sociálně-právní ochrany dětí poučen o možných důsledcích svého chování a aby od takového poučení uplynuly alespoň tři měsíce (§ 820 zákona č. 89/2012 Sb.)

případy, kdy „rodiče neprojevují opravdový zájem, a přitom ne-osvojení by pro dítě znamenalo zřejmou újmu“ (komentář k § 819). Ve druhé skupině se jedná o případy, kdy „rodiče neprojevují o dítě vůbec žádný zájem, a takto trvale hrubě porušují své rodičovské povinnosti, a to až v míře ohrožující fyzické nebo psychické nebo morální zdraví dítěte“ (ibid).¹⁰

Při osvojení jsou osvojitelé uvedeni v rodném listě dítěte a na matrice na místo původních rodičů. Pokud dítě adoptuje samostatný jedinec, je z rodného listu vypuštěna druhá osoba. Údaj o původních rodičích zůstává v poznámce na matrice a po získání zletilosti do ní může adoptovaný jedinec nahlédnout. Co se týká samotné anonymity osvojení, osvojitelé mohou být na jejich žádost utajeni rodině osvojovaného, nebo naopak může být rodina vzdávající se dítěte utajena osvojitelům.

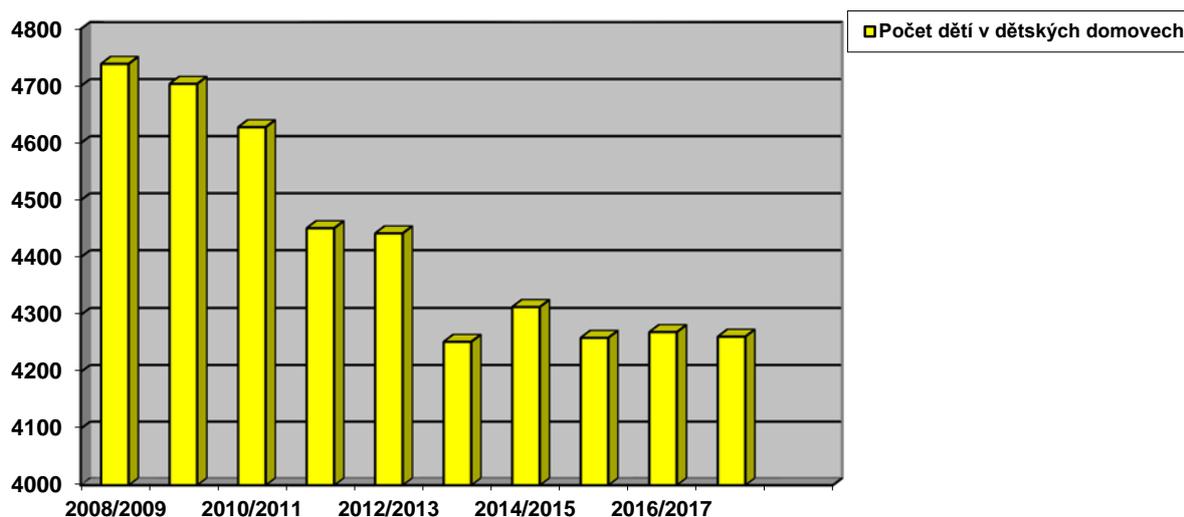
V další části přehledu současné situace je třeba se podívat na statistiky související především s adopcí dětí. Je třeba se zabývat například tím, jak vysoké jsou současné počty dětí v dětských domovech, a tím, jak vysoký je počet žádostí o osvojení dětí ve srovnání s počtem uskutečněných adopcí. Statistiky dětí v dětských domovech jsou přehledové a nezohledňují mj. počty dětí v pěstounství na přechodnou dobu. Přesto se domníváme, že čísla jsou vypovídající s ohledem na poměr dětí v ústavní péči vůči jiným případům.

¹⁰ Komentář následně shrnuje konstrukci kategorie nezájmu, která má tři zásadní kritéria: (1) kritérium časové, tedy soustavnost a trvalost; (2) kritérium zavinění ze strany rodiče, jehož rodičovská práva nemohou být omezena, pokud k porušení rodičovských povinností nedošlo jeho zaviněním; (3) kritérium porušování povinností rodiče, které jsou dány občanským zákoníkem v rámci úpravy vztahu rodič-dítě. O opravdovém zájmu hovoří dále např. náleží Ústavního soudu I. ÚS 669/02, podle kterého musí být zkoumán skutečný vnitřní vztah rodiče k dítěti a soud se tak musí zabývat i hodnocením vnějších projevů rodičů vůči dětem, projevům rodičů vůči rozhodujícím orgánům a dalším aktérům a musí při tom zohlednit vyvinutou snahu a dostupné možnosti rodičů v kontextu k jejich sociálním poměrům, schopnosti sociální orientace, inteligence a vzdělání a dalším podstatným faktorům. Jedná se o snahu vyhnout se formalistickým a mechanickým rozhodnutím (Křístek 2016: 39), která by kvalifikovala nezájem, ale jehož „opravdovost“ by byla zpochybněna kvůli chybějícímu kontextu socioekonomického zázemí. Stát by tak podle jiného nálezu ÚS (náleží II. ÚS 485/10) měl činit také kroky k znovuoobnovení pouta mezi biologickým rodičem a dítětem a vyhnout se tak situaci, kdy vyvine značnou snahu na zbavení rodičů jejich rodičovských práv namísto snahy o rekonstrukci původních rodinných vazeb, díky které by k adopci ani nebyl důvod. O nezájmu rodiče rozhoduje soud na popud orgánů sociálně-právní ochrany dětí, dosavadního opatrovníka nebo na návrh druhého rodiče. Proces osvojení může být zahájen až poté, co nabylo právní moci rozhodnutí soudu, že není potřeba souhlas rodičů s osvojením.

Tabulka 1: Dětské domovy – počet, kapacita lůžek, dětí celkem

	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18
Počet dětských domovů	155	151	150	149	147	146	144	144	143	142
Počet lůžek v dětských domovech	5262	5188	5181	5162	5086	5056	5004	4987	4998	4987
Počet dětí v dětských domovech celkem	4739	4704	4628	4451	4442	4253	4314	4260	4270	4262

Zdroj: (MŠMT 2018)

Graf 1: Počet dětí v dětských domovech

Zdroj: (MŠMT 2018)

V roce 2017 existovalo v České republice 143 dětských domovů s 4998 lůžky, což znamená přibližně 35 lůžek na jeden dětský domov. V dětských domovech přitom žilo 4270 chlapců a dívek. Oproti tomu například v roce 2009 bylo v ČR 155 dětských domovů s 5262 lůžky, přičemž v těchto zařízeních pobývalo 4739 dětí. To znamená, že v posledních 9 letech počet dětí v dětských domovech klesl přibližně o 500 dětí, přičemž k největšímu poklesu došlo mezi lety 2013 a 2014. I přesto ale můžeme vidět, že

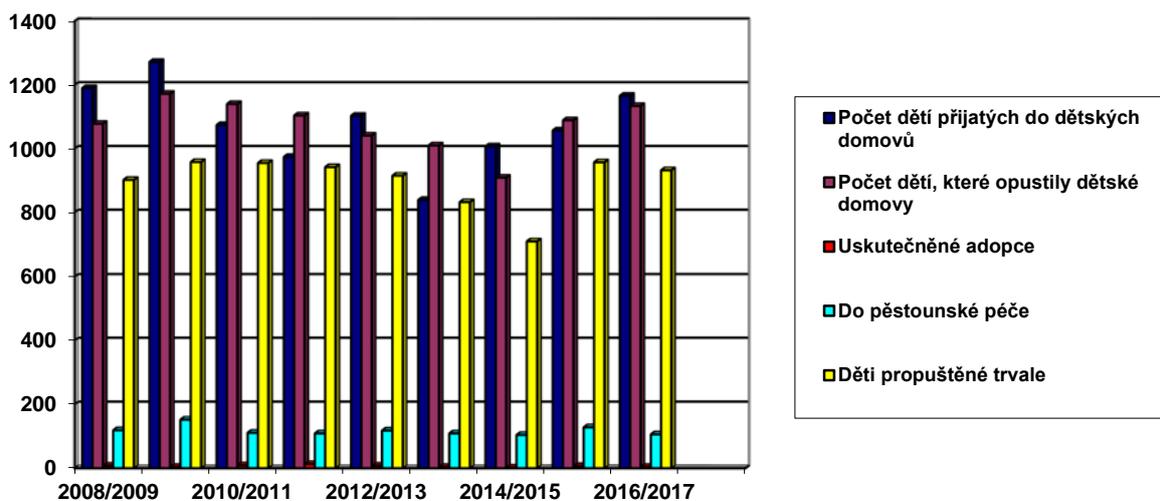
v posledních 4 letech počet dětí zůstává v podstatě stejný a dochází k jakési stagnaci (MŠMT 2018).

Tabulka 2: Dětské domovy - přijetí a odchody dětí

	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18
Počet dětí celkem	4739	4704	4628	4451	4442	4253	4314	4260	4270	4262
Počet dětí přijatý do dětských domovů	1190	1272	1074	974	1103	839	1007	1057	1166	Zatím neuvedeno
Počet dětí, které opustily dětské domovy celkem	1078	1172	1140	1104	1041	1010	909	1089	1134	Zatím neuvedeno
Uskutečněné adopce	8	4	9	13	8	4	2	7	4	Zatím neuvedeno
Do pěstounské péče	119	152	111	109	118	109	104	128	106	Zatím neuvedeno
Děti propuštěné trvale	902	958	955	942	915	832	709	957	932	Zatím neuvedeno

Zdroj: (MŠMT 2018)

Graf 2: Srovnání dětské domovy - přijetí a odchody dětí



Zdroj: (MŠMT 2018)

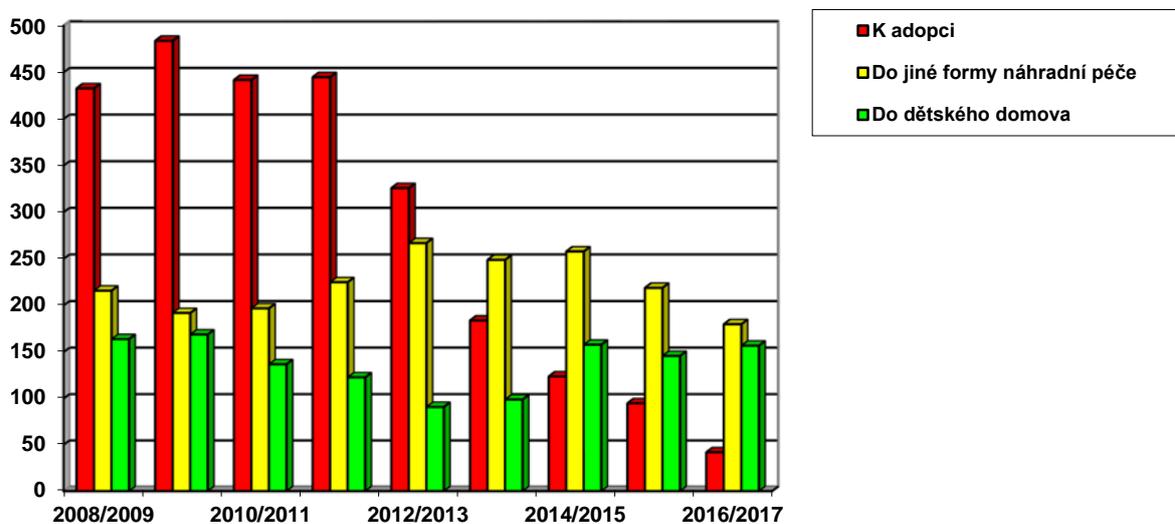
Pokud se podíváme na vývoj počtu dětí v dětských domovech detailněji, můžeme zaznamenat, že počet přijatých dětí má proměnlivý vývoj. Například v roce 2009 bylo do dětských domovů přijato 1190 dětí, v roce 2014 to bylo ale jen 839 dětí, v posledním sledovaném období počet přijatých dětí znovu stoupl na 1166. Podobně proměnlivý vývoj pak můžeme sledovat i u odchodů dětí z dětských domovů. Pro nás nejzajímavější statistikou je počet dětí, které odcházejí z dětských domovů na základě uskutečněné adopce. Během sledovaného období bylo v jednom roce osvojeno z dětských domovů maximálně 13 dětí, nejméně dětí bylo osvojeno mezi roky 2014 a 2015, kdy byly z dětských domovů adoptovány jen dvě děti (MŠMT 2018).

Tabulka 3: Kojenecké ústavy a dětské domovy pro děti do 3 let věku

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Počet zařízení	34	34	34	33	33	33	31	28	27
Počet míst	1818	1963	1783	1700	1638	1571	1470	1396	1309
Počet přijatých	1966	2077	2131	1932	1740	1606	1666	1559	1490
Počet propuštěných	2022	2085	2195	1940	1850	1631	1666	1657	1554
Vlastní rodina	1102	1132	1264	983	1056	1033	1057	1133	1108
K adopci	433	484	442	445	326	184	124	95	42
Pro nezáměr rodičů	137	133	144	148	114	89	54	55	21
Se souhlasem rodičů	266	318	285	290	211	91	65	35	18
Pro zbavení rodičovských práv	30	33	13	7	1	4	5	5	3
Do jiné formy náhradní péče	216	192	197	225	267	249	258	219	180
Do dětského domova	164	169	137	123	91	99	158	146	157
Jinam (např. do domova pro osoby s postižením)	107	108	155	164	110	66	69	64	67

Zdroj: (ÚZIS 2018 – ÚZIS 2018a)

Graf 3: Srovnání počtu dětí směřujících k adopci, do jiné náhradní péče, nebo do dětských domovů



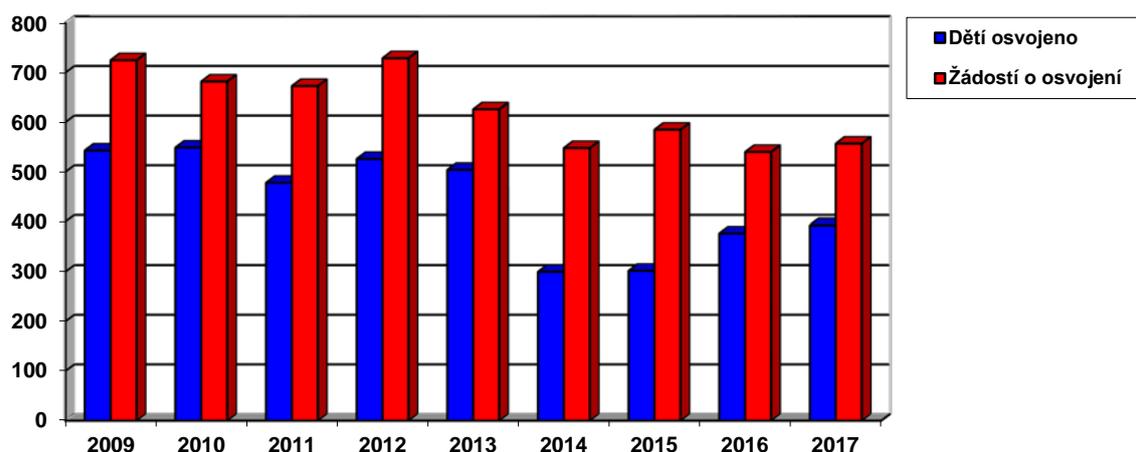
Zdroj: (ÚZIS 2018 – ÚZIS 2018a)

O něco lepší statistiky, co se týče dětí k osvojení, vidíme u dětí nacházejících se v kojeneckých ústavech a v dětských domovech pro děti do 3 let. Hlavně v minulosti z těchto zařízení ústavní péče mířilo velké procento dětí k osvojení. V roce 2009 to bylo 433 dětí. Jak je ale vidět z grafu výše, v posledních letech došlo k velkému poklesu dětí, které šly k adopci z uvedených zařízení, a v roce to bylo už jen 42 dětí (ÚZIS 2018 – ÚZIS 2018a).

Tabulka 4: Počet osvojených dětí a počet žádostí o osvojení 2009 – 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Děti předané do péče budoucích osvojitelů	449	462	451	467	426	339	412	458	401
Osvojení	543	549	478	526	504	300	302	377	393
Počet žádostí o osvojení	725	682	673	729	626	548	585	540	557
Počet nevyřízených žádostí o osvojení	2504	2450	2359	2182	2111	1964	1572	1225	1072

Zdroj: (MPSV 2018)

Graf 4: Srovnání počtu žádostí o osvojení a osvojených dětí

Zdroj: (MPSV 2018)

Z poslední statistiky vidíme, že osvojených dětí je každoročně méně než žádostí o osvojení. V roce 2009 bylo například k osvojení 543 dětí, žádostí o osvojení pak 725. Podobný rozdíl mezi žádostmi o osvojení a počty dětí k osvojení byl i v posledních letech, kdy jen postupně klesl celkový počet dětí k osvojení a celkový počet žádostí o osvojení. Pozitivní vývoj můžeme naopak zaznamenat u počtu nevyřízených žádostí o osvojení, kde můžeme zaznamenat od roku 2009 do roku 2017 pokles přibližně o 1500 žádostí (MPSV 2018).

3 Problém v politice osvojování

3.1 Kontext problému

Pravidla a zákony, v jejichž rámci je dítě dáno k možnému osvojení, jsou zdánlivě zcela jasné a v jejich znění není uvedeno nic, co by přímo bránilo osvojení z důvodu kontradikce s jinými právními úpravami. To však neznamená, že politika osvojování je neproblematická a že zákony a další ustanovení nemohou podléhat změně za účelem vyšší efektivity praktického fungování politiky osvojování. Níže upozorňujeme na několik pasáží z Vyhlášky o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí (Vyhláška č. 473/2012 Sb.), které chápeme vůči praxi osvojování jako problematické.

Níže jsou definovány hlavní problémy vybraných ustanovení a připojeny návrhy na možné směry jejich úpravy. Mimo to je i upozorněno na směrnice MPSV, které mohou svým výkladem (vzhledem k právě uvedeným normám) komplikovat proces osvojování pro dítě tím, že znesnadňují práci OSPOD na obecní a krajské úrovni a celý proces je tak zbytečně prodlužován.¹¹ Problémy v právní úpravě se projevují situačně při reálném uplatňování politiky osvojování. Znamená to tedy, že proces osvojení je sice funkční, ale nemusí být efektivní či vstřícný ve vztahu k aktérům a osvojovaným, kteří jsou do něj zapojeni (tj. vůči dětem).

Proces osvojení je komplexní a probíhá prostřednictvím několika kroků. Tyto kroky uvádíme spolu s identifikací jednotlivých potenciálních problémů, které by bylo možné variantně řešit.

Obecné rysy procesu: (1) v byrokratickém procesu osvojování participuje několik aktérů s různými zájmy a různými formálními možnostmi ovlivnění politiky; (2) některé byrokratické postupy jsou nutně navázané na jiné a nelze předbíhat v jejich uplatňování (byla by porušena hierarchie odpovědnosti apod.); (3) některé byrokratické činnosti

¹¹ Kraje zároveň vydávají pro své obecní úrovně i manuál s možným postupem procesu adopce. Tento dokument ale není závazný a může se v jednotlivých krajích lišit (Pracovnice OSPOD 2018).

probíhají současně bez nutné návaznosti na činnosti jiné; (4) určité činnosti probíhají vzhledem k zákonem stanoveným lhůtám; (5) určité činnosti nemají zákonem stanovenou lhůtu vzhledem k jejich ukončení; (6) některé činnosti jsou formálně či neformálně (úzus v praktikách kolektivního aktéra) standardizovány; (7) některé činnosti nejsou standardizovány ani formálně, ani neformálně a jejich podoba či realizace vzhledem k času je závislá na individuální úvaze daného aktéra v určité fázi uplatňování politiky osvojení.

3.2 Proces osvojování krok po kroku

Části procesu lze schematicky rozdělit na *čtyři po sobě jdoucí kroky* (s přihlédnutím ke klíčovým aktérům) a jsou jimi: (A) sběr informací a vydání stanoviska obecním úřadem; (B) posuzování krajským úřadem; (C) kontakt žadatele s dítětem a soudní projednání o svěřením dítěte do opatrování budoucím osvojitelům do předadopční péče; (D) uplynutí zkušební doby a rozhodnutí opatrovnického soudu o úplném osvojení dítěte. Ve všech čtyřech fázích se projevují některé z obecných rysů procesu, které byly uvedeny výše.

Posuzování obecním úřadem (ad A) má charakter správního řízení. Správní řízení je zahájeno přijetím žádosti a (pokliže jej žadatel neukončí sám) končí odesláním dokumentů krajskému úřadu. Žadatel o adopci podává žádost obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností (dále také jen „obec“) podle adresy svého trvalého bydliště (dle §21 zákona č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí). Součástí žádosti musí být vyplněný dotazník „Dotazník k žádosti o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli/pěstouny/pěstouny na přechodnou dobu“ (dále také jen Dotazník).¹² V tomto dotazníku jsou obecním úřadem (kromě základních údajů o žadateli) *vyžadovány následující údaje*: dosažené vzdělání, zaměstnání za posledních pět let (včetně pracovního postavení, pracovní doby a vzdálenosti od místa bydliště), dále zájmy, zkušenosti s péčí o děti, popis zdravotního stavu, údaje o rodičích a o partnerském vztahu, údaje o dětech ve vlastní péči, popis bytových poměrů, lokality, finanční situace¹³

¹² Dotazník je dostupný přes stránky MPSV (viz <https://www.mpsv.cz>).

¹³ Informace o zdravotním stavu, bytových poměrech, partnerských vztazích a financích jsou sbírány v každém ze zmíněných kroků, protože je vyžadována jejich aktuálnost (Pracovnice OSPOD 2018).

a popis očekávání plánů žadatele a vlastní představy o přijatém dítěti (jako příklad je uveden zdravotní stav dítěte, který je žadatel schopen ve smyslu péče zvládnout). Jak si všímá analýza *Institutu pro projektové řízení* (2017), tento formulář je podle § 60 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí jednotný pro celou Českou republiku. Činnost sběru informací je dle dotazníku standardizována bez ohledu na to, která obec ve kterém kraji informace sbírá. Odlišnosti v postupu však mohou být v ověřování uvedených informací ze strany sociálních pracovníků určených obecním úřadem. Odlišnosti by však nikdy neměly jít za rámec zákonné úpravy.

Pokud je žádosti žadatele vyhověno, obecní úřad dále vede spis obsahující zmíněný formulář spolu s dokladem o státním občanství žadatele (ekvivalentem je povolení k trvalému pobytu v ČR), výpisem z rejstříku trestů, souhlasem se získáváním dalších údajů ze strany obecního úřadu a souhlasem s účastí na přípravě fyzických osob (v rámci jednotky domácnosti) k přijetí dítěte (Bubleová–Vávrová–Vyskočil–Vránová 2014: 24–27). Do spisu je zařazena i zpráva z šetření sociálního pracovníka, která se musí mj. řídit Vyhláškou č. 473/2012 Sb. (viz níže u potenciálních problematických situací). Obecní úřad v této fázi nabývá formu konkrétního aktéra z obecného souboru *Orgánů sociálně právní ochrany dětí* (OSPOD), který je odpovědný nejen za poskytování informací rodičům, ale i za ověření poskytnutých informací, které nepodléhají druhotnému hodnocení (toto ověření je hlavním obsahem zprávy z šetření sociálního pracovníka, pracovník však nemá oprávnění vyhodnotit například zdravotní stav účastníků řízení). Zpráva z šetření nutně vyplývá z aktu zařazení žadatele do evidence a je jím tak podmíněna. Součástí šetření jsou i lékařské zprávy (referující o zdravotním stavu žadatele) a údaje o žadatelových ekonomických a sociálních poměrech (jako je případné insolvenční řízení, exekuční řízení, zástavní právo na nemovitý majetek, ale i přestupky a trestné činy).

Je nutné vyzdvihnout informaci, že se šetření netýká jen podepsaného žadatele, ale všech členů domácnosti a dětí žadatele,¹⁴ přestože nejsou účastníky (správního) řízení.

¹⁴ U dětí žadatele je navíc i zkoumán jejich názor na případnou budoucí adopci (Institut projektového řízení 2017: 36).

Po evidenci, sběru a vyhodnocení informací se obecní úřad vyjádří k žádosti jako celku.¹⁵ Vyjádření má písemnou formu, stává se součástí spisu a obsahuje hodnocení osvojitele/ů. Zde jsou případně zmíněna i rizika, která našel pracovník OSPOD u žadatele/ů o osvojení (srov. Institut projektového řízení 2017: 36). Po sesbírání všech potřebných informací je kopie celého spisu předána pracovníkovi OSPOD na úrovni krajského úřadu (originál spisu zůstává archivován na obecní úrovni OSPOD).

Vedle posuzování a vedení spisu na žadatele (včetně prověřování členů jeho domácnosti) jsou simultánně posuzovány děti, jimž má být náhradní rodinná péče zprostředkována. Obecní úřad pro tento účel vede samostatný spis. U dětí se posuzuje duševní a tělesný stav s ohledem na jejich potřeby a „[...] vhodnost náhradní rodinné péče a jejích forem“ (dle § 21 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí; také viz Směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí č.j. 2013/26780-21 ze dne 19. září 2013).

Posuzování krajským úřadem (ad B) je druhou fází celého procesu. Odpovědným krajským úřadem je ten, ve kterém má osvojované dítě trvalé bydliště, nebo za určitých okolností bydliště faktické (dle § 61 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Krajský úřad navazuje na administraci celého procesu (přebírá spis od obecního úřadu dle principu následnosti politického procesu) a zároveň je hlavním garantem odborného posuzování vhodnosti žadatele o osvojení (dle § 27 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Fakticky je pracovník OSPOD na krajské úrovni průběžně informován jeho kolegou/kolegyní z obecní úrovně OSPOD. Posouzení není na krajské úrovni opakováno (srov. § 22 a § 21 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), ale krajský úřad zajišťuje specifické posouzení v oblasti zdravotní způsobilosti (krajem pověřený lékař) a jsou mu případně doplňovány další informace, které v době, kdy bylo posouzení na úrovni obecní, nebyly známé (například potenciální osvojitelka se vdala apod.).

Krajský úřad je oprávněn vyžadovat od žadatele osobní jednání i podrobení se odbornému posudku (dle § 53 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Zákon o sociálně-právní ochraně dětí sice předpokládá osobní kontakt zaměstnanců krajského

¹⁵ OSPOD na obecní úrovni má na vyřízení a odeslání žádosti osvojitele/ů (po obdržení všech potřebných dokumentů) lhůtu 30 dnů (Pracovnice OSPOD 2018).

úřadu s žadatelem o adopci, avšak v praxi je v některých krajích využíván model outsourcingu,¹⁶ kdy jsou využívány kapacity obcí, tedy aktéra v první (výše popsané) instanci rozhodování o osvojení.

Odborné posouzení žadatelů o adopci krajským úřadem upravuje § 27 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, který specifikuje následující části tohoto posouzení. Posouzení dítěte¹⁷ a žadatele,¹⁸ zhodnocení přípravy k přijetí dítěte do rodiny,¹⁹ vyjádření dětí žadatele k přijetí osvojovaného dítěte, jsou-li takového vyjádření schopny s ohledem na jejich věk a rozumovou vyspělost, posouzení schopnosti dětí žijících v domácnosti žadatele přijmout dítě do rodiny, zjištění bezúhonnosti žadatele (zde se povinnosti dublují, nicméně lze využít informací sebraných na obecní úrovni OSPOD – viz i dále).²⁰

Podle § 22 a 27 zákona o sociálně-právní ochraně dětí krajský úřad rozhoduje o zařazení žadatele do evidence žadatelů po odborném posouzení žadatele neprodleně, nejdéle do 30 dnů ode dne zjištění všech potřebných skutečností. Lhůta pro zjištění takových skutečností ovšem stanovena není (Institut pro projektové řízení, 2017: 39), což ale v praxi nemusí být problém, pokud krajský úředník převezme informace od obecního pracovníka OSPOD. Z důvodu souběhu termínovaného rozhodnutí a rozhodnutí, které

¹⁶ V Plzeňském kraji zajišťuje přípravy na odborné posouzení Centrum sociálních služeb Domažlice (organizace zřízená krajem), psychologické vyšetření provádí psycholog krajského úřadu, na agendě dále spolupracují čtyři pracovníci či pracovnice odboru sociálních věcí KÚ a pro celý proces je vyžadováno stanovisko od obecního úřadu obce s rozšířenou působností (Institut projektového řízení 2017: 75). Nutno dodat, že toto schéma není vlastním ukotveným metodickým postupem KÚ a předpokládáme, že se může flexibilně měnit.

¹⁷ Úroveň tělesného a duševního vývoje, včetně jeho specifických potřeb a nároků, sociální prostředí, ze kterého dítě pochází, jakož i jeho statusová práva, a etnické, náboženské a kulturní prostředí dítěte a vhodnost náhradní rodinné péče a jejích forem (dle § 27 odst. 2a zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

¹⁸ Charakteristika osobnosti, psychický stav, zdravotní stav, jenž zahrnuje posouzení, zda zdravotní stav žadatele z hlediska duševního, tělesného a smyslového nebrání dlouhodobé péči o dítě, předpoklad vychovávat dítě, motivace, která vedla k žádosti o osvojení dítěte nebo k jeho svěřením do pěstounské péče, stabilita manželského vztahu a prostředí v rodině, sociální prostředí, zvláště bydlení a domácnost, etnické, náboženské a kulturní prostředí žadatele, popřípadě další skutečnosti rozhodné pro osvojení dítěte (dle § 27 odst. 2b zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

¹⁹ Žadatel je v rámci různých kurzů a sezení připravován na přijetí dítěte do rodiny. Tyto kurzy zajišťuje buď samotný krajský úřad, nebo jím pověřené osoby.

²⁰ Za bezúhonného se pro tyto účely nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin, který směřoval proti životu, zdraví, svobodě, lidské důstojnosti, mravnímu vývoji nebo jmění dítěte, nebo pro jiný trestný čin, jehož spáchání může mít vliv na způsobilost žadatele k řádné výchově dítěte (dle § 27 odst. 1e zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

není na žádném termínu závislé, je smysl lhůty prvně jmenovaného diskutabilní. Problémy s časovými prodlevami či nejasnostmi, do kdy by mělo být rozhodnuto, se mohou ještě prohloubit, protože i po zařazení žadatele do evidence krajského úřadu je možné, že dojde k přerušení či pozastavení celého procesu. Důvodem může být posuzování o vhodnosti vůči konkrétním dětem, jež mohou být potenciálně osvojeny. Na druhou stranu informace získané z dosavadního posuzování také mohou být selektivně užity k posuzování ad hoc možnosti osvojení konkrétního dítěte bez spuštění nového procesu posuzování se všemi nutnými náležitostmi (Institut projektového řízení 2017: 40; dle § 22 odst. 10 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Tato skutečnost byla již několikrát v tomto dokumentu zmíněna a k faktickým prodlevám z důvodu ověřování či nového posouzení nedochází.

Časová prodleva a případný další (nový) sběr informací se odvíjí od individuálního posouzení konkrétního pracovníka příslušného krajského úřadu a je závislý primárně na jeho úsudku o připravenosti či nepřipravenosti žadatele/ů osvojit konkrétní dítě. Výběr konkrétního dítěte není formalizovaný a výběr probíhá ve spolupráci s obecní úrovní tak, že pracovníci obecní úrovně OSPOD předkládají své tipy a návrhy ke konzultaci s krajským úřadem. Podmínky změny doporučení nejsou formálně stanoveny a opět závisí na posouzení pracovníka krajského úřadu jako zástupce OSPOD, který potenciálně zohledňuje zájmy žadatele. Formálně může docházet k prodlevám, reálně k nim ale z dostupných informací z praxe nedochází²¹ či minimálně nemusí být tak časté a dlouhodobé, jak by mohlo vyplývat z nejasnosti výše zmíněných paragrafů (Anonymizovaný zdroj č. 1 2018). Pokud existuje v celém procesu zbytečná prodleva, pak je třeba hledat v jiných oblastech (viz níže).

Pokud dojde k vhodnému spárování, a posuzování žadatele či žadatelů je u konce, potenciální osvojitel či osvojitelé navštíví dítě v ústavním zařízení, či pěstouna na přechodnou dobu. V ten moment začíná běžet třicetidenní lhůta, ve které mohou rodiče od svého rozhodnutí osvojit si dané dítě či stát se pěstouny ustoupit. Poté nastává třetí

²¹ Pokud ano, tak nikoliv z důvodu svévole úředníků na jedné či druhé úrovni OSPOD, či poradního krajského orgánu, který dává stanovisko pro, či proti osvojení.

fáze procesu potenciálního osvojení (ad C), ve které příslušný soud rozhoduje o svěřeni do péče. Pokud nedojde k zastavení celého procesu, následuje umístění dítěte do rodiny (ve formě pěstounství na přechodnou dobu) na dobu nutnou pro přesvědčivé zjištění, že mezi osvojitelem a osvojencem vznikl takový vztah, jaký je smyslem osvojení. Nejméně ale tato doba trvá 6 měsíců. Posledním krokem (ad D) je rozhodnutí soudu o osvojení (Bubleová–Vávrová–Vyskočil–Vránová 2014: 32).

3.3 Problémové situace z praxe a hlavní faktický (nikoliv formální) problém procesu

V právě popsaném procesu se zdánlivě nevyskytují žádné vážnější problémy, jež by komplikovaly proces osvojení, který je v zájmu dítěte a zprostředkovaně i v zájmu osvojitelů. V procesu osvojení se ale dle praktického fungování objevují problémy spojené s potenciálním zdržením při administraci *Obsahu individuálního plánu ochrany dítěte* (dle § 2 Vyhlášky č. 473/2012 Sb. o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí) a praktické působnosti směrnic MPSV.

Co se týče *Obsahu individuálního plánu ochrany dítěte*: paragraf č. 2 *Vyhlášky o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí* potenciálně znesnadňuje administrativu úředníků (a čerpá jejich čas, který by mohli věnovat práci v terénu – viz výše popsané) na obecní úrovni OSPOD v několika ohledech:

1. požaduje specifikaci měřitelných ukazatelů v případech, kdy jde o kvalitativně proměnlivou situaci jednotlivých dětí (nelze zobecnit měřitelnosti účinnosti opatření, viz bod b) a i) § 2 Vyhlášky);
2. nadbytečné opakování poměrně podobných příčin ohrožení dítěte a popis důvodů zahájení sociálně-právní ochrany v případě osvojení (viz bod a) § 2 Vyhlášky), kdy jsou příčiny i důvod evidentní (ohrožení dítěte mimo rodinné prostředí; k negativním sociálním jevům s tím spojeným viz i výše);
3. popis způsobu naplňování navržených opatření, který se nutně v případech opakuje, a pokud existuje nějaké specifikum, je zapsáno v situační zprávě či hodnocení úředníka po seznámení se s konkrétním případem;

4. popis plánů a opatření v době, kdy z povahy věci chybí nutné informace, jako v případě bodu j) § 2 Vyhlášky, příp. není zajištěna kontinuita informací při zakládání nových spisů Om (tento případ vyplývá z komentářů pracovníků OSPOD z praxe, viz níže)

Dokument „Názory pracovníků OSPOD obcí s rozšířenou působností na praktické dopady Směrnice MPSV o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany“ (OSPOD 2014) reflektuje obsah v názvu zmíněné směrnice (obecné představení Směrnice viz níže), která rozpracovává mj. § 2 Vyhlášky č. 473/2012 Sb. o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Patrně nejfrekventovanějším problémem, který aktéři zmiňují, je vyřazování spisu Om po půl roce od nečinnosti OSPOD, kdy následně (pokud je situace dítěte řešena) je zakládán nový spis Om. Mezi informacemi není kontinuita a mnohé informace se navíc dublují. To násobí administrativní zátěž pracovníků OSPOD (nový tisk, nové řazení dokumentů apod.). Doporučením je nevyřazovat spis až do dosažení zletilosti jedince. Dalším problémem je vedení spisu „na jméno dítěte“, nikoliv na celou rodinu (pokud je v rodině více dětí, každé dítě má vlastní složku i když je problém podobný/stejný). Doporučením je zakládat spisy na rodinu pod jeden Om, pokud to je prakticky možné. Třetím problémem je dublování informací v pomocné evidenci, pokud dítě spadá do více kategorií, či se s rodinou stěhuje (nekontinuita předávání již dříve realizovaných informací). Dokumentace je tak roztříštěná, což znesnadňuje komplexní posouzení případu. Doporučením je centrální elektronická evidence – s omezeným přístupem a zabezpečením proti úniku citlivých dat. V takovém případě není nutná speciální směrnice o evidenci, ale MPSV by vytvořilo centrální evidenci dle parametrů zákona (OSPOD 2014).

4 Přehled veřejně politických dokumentů, kde je problematika řešena

Veřejně politické dokumenty jsou nutnými zdroji dat pro analýzu problémových situací spatřovaných aktéry či analytiky veřejných politik. Jejich kontext je samozřejmě nutný i pro pojmenování hlavního problému a formulaci návrhů jeho řešení.

Veřejně politické dokumenty (dále také jen „VPD“) lze obecně rozdělit do několika kategorií. Pro potřeby tohoto policy paperu rozlišujeme mezi legislativními (závazné a vymahatelné), strategickými (představy aktérů o realizaci politik v určeném časovém horizontu) a výzkumnými (analytické dokumenty k jasně ohraničeným problémům vypracované dle transparentního postupu a v souladu s vědeckou etikou) (srov. Veselý–Drhová–Nachtmanová 2007: 49–56).

Všechny z těchto typů dokumentů rozdělujeme na primární a sekundární, a to vzhledem ke kontextu, který obsahují a který je buď přímo, nebo nepřímo spjat s hlavním problémem, jenž je v tomto policy paperu řešen (srov. Veselý–Nekola 2007: 158). Lze tedy říct, že primární VPD obsahují kontext námi řešeného „dilematu“ či „dilemat“ hlavního problému či problémových situací, které jsou na hlavní problém navázány (srov. např. Hampton 2009: 228). Primární VPD jsou primárními i z hlediska analýzy kontextu a významu (viz např. McTavish–Pirro 1990), která je pro porozumění problému nutná. Sekundární VPD se týkají jiných problémových situací a politik, nicméně významně dopomáhají k pochopení celkového kontextu díky svému přesahu (vycházíme z logiky nemožnosti jednoznačného ukotvení veřejné politiky v jedné oblasti policy).

4.1 Legislativní VPD

Legislativními veřejně-politickými dokumenty majícími vztah k problematice snižování počtu dětí v institucionální péči v České republice jsou následující zákony.

4.1.1 Primární (s komentářem k obsahu)

- Zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník, resp. jeho § 794 až § 854. Tento zákon nahradil Zákon o rodině č. 94/1963 Sb. a upravuje institut osvojení (Zakonyprolidi.cz 2018).
- Směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí č. j.: 2013/26780-21 o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče. Směrnice rozděluje evidenci dětí na dvě skupiny: základní evidenci (společné pro všechny druhy ochrany dětí/mladistvých) a pomocnou evidenci (metodika, jak postupovat při evidenci u konkrétních druhů ochrany). Z důležitých poznatků metodiky vedení základní evidence lze vyzdvihnout následující: vyhodnocení situace dítěte provádí obecní úřad obce s rozšířenou působností a ten také rozhoduje o zařazení dítěte do evidence (za specifikovaných podmínek); spisová dokumentace má několik rejstříků, kartoték a specificky značených složek (Om, P/Om, SŘ apod.), kde se některé informace dublují (např. zápis Om a evidenční štítek ve jmenné kartotéce). Z pomocné evidence se našeho tématu nejvíce týká „Rejstřík dětí, kterým je třeba zprostředkovat osvojení“, který se nevymyká obecné evidenci (byť je upraven jiným regulativem), snad jen stojí za upozornění, že v rejstříku se nemají uvádět údaje o osvojitelích. Neméně důležitou součástí dokumentu je i díl pátý, které je věnován ukládání a vyřazení z evidence dle stanovených podmínek (Epravo.cz 2013).
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, obsahující hlavní pojmy, zásady ochrany dětí a postupy mezi obecním a krajským úřadem (MPSV 1999).
- Vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která mj. obsahuje určení rozsahu odborné přípravy fyzických osob vhodných stát se osvojitelem k přijetí dítěte do rodiny, či zaměření a rozsah vyhodnocování situace dítěte a jeho rodiny (tj. dítěte mimo ústavní péči) (MPSV 2012).

- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, který hovoří mj. o roli soudů v procesu osvojování (oddíl 4: Řízení ve věcech osvojení) (Zákonyprolidi.cz 2018q).

4.1.2 Sekundární (seznam)

- Doporučení RE 1286 (1996) o Evropské strategii pro děti (Parliamentary Assembly 1996).
- Doporučení RE 4(1984) o rodičovské zodpovědnosti (Šancedětem.cz 2018).
- Doporučení RE 6(1987) o pěstounských rodinách (Šancedětem.cz 2018a).
- Evropská úmluva o osvojení dětí, kterou v roce 1968 schválila Rada Evropy a která sjednocuje postupy při osvojování dětí (Šancedětem.cz 2000).
- Informace Ministerstva práce a sociálních věcí ve věci možného rozporu zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí /pověřená osoba k výkonu sociálně-právní ochrany dětí /a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách /poskytovatel sociální služby/ v některých oblastech. Obsahuje doporučení k řešení existujícího sporu o to, zda se mohou rodiče či opatrovníci účastnit posudkového lékařského vyšetření (MPSV 2011).
- Instrukce č.j. 142/2007-Org. ze dne 5. 4. 2007, kterou se upravuje postup při výkonu soudních rozhodnutí o výchově nezletilých dětí (MŠMT 2007).
- Metodické doporučení Doporučený postup pro posudkové lékaře a posuzující krajské lékaře (MPSV 2014b).
- Metodické doporučení MPSV č. 1/2010 k postupu orgánů sociálně-právní ochrany dětí v případech adresného souhlasu rodiče k osvojení dítěte (MPSV 2010).
- Metodické doporučení MPSV č. 3/2009 k vytvoření individuálního plánu péče o dítě (MPSV 2009f).
- Metodické doporučení MPSV č. 4/2009 k přechodu dítěte do náhradní rodiny (MPSV 2009e).
- Metodické doporučení MPSV č. 5/2009 k návazné péči o náhradní rodinu po přijetí dítěte (MPSV 2009d). Jedná se pouze o jednostránkový nárys cílů návazné

rodinné péče, kdy je pěstounská rodina po přijetí dítěte po určitou dobu v kontaktu s OSPOD.

- Metodické doporučení MPSV č. 6/2009 k pěstounské péči na přechodnou dobu (MPSV 2009c). Obsahuje doporučení pro pěstouny i příslušný OSPOD.
- Metodické doporučení MPSV č. 7/2009 k odbornému posuzování žadatelů o zprostředkování náhradní rodinné péče (MPSV 2009b).
- Metodické doporučení MPSV č. 8/2009 k postupu a cílům psychologického vyšetření žadatelů o osvojení nebo pěstounskou péči (MPSV 2009a).
- Nález Ústavního soudu I. ÚS 669/02 pojednávající o opravdovém zájmu o dítě ze strany rodiče a role obecního soudu v tomto řízení (Sokordia 2018).
- Nález Ústavního soudu II. ÚS 485/10 pojednávající o roli státu při znovuoobnovování svazku mezi biologickým rodičem a dítětem (Ústavní soud 2010).
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/15, který konstatuje, že právní úprava vylučující osvojení dítěte partnerem rodiče v nesezdaném soužití je ústavně konformní (Ústavní soud 2015).
- Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. 11. 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (Eur-Lex 2018).
- Sdělení č. 141/2001 Sb.m.s., o přijetí Úmluvy o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí (Šancedětem.cz 2001).
- Sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Epravo.cz 2018).
- Sdělení č. 43/2000 Sb., o Úmluvě o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení (Epravo.cz 2000).
- Sdělení č. 47/2001 Sb.m.s., o přijetí Evropské úmluvy o právním postavení dětí narozených mimo manželství (Zákonyprolidi 2018i).
- Sdělení č. 54/2001 Sb.m.s., o přijetí Evropské úmluvy o výkonu práv dětí (Ombudsman 2018a).
- Sdělení č. 66/2000 Sb.m.s., o Evropské úmluvě o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí (Ombudsman 2018).

- Sdělení č. 90/2002 Sb.m.s., o přijetí Úmluvy o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce (Úmluva č. 182) (Zákonyprolidi 2018j).
- Sdělení č. 91/2005 Sb.m.s., o sjednání Úmluvy o styku s dětmi (Šancedětem.cz 2005).
- Sdělení č.132/2000 Sb.m.s., o Evropské úmluvě o osvojení (Epravo.cz 2000a).
- Stanovisko veřejného ochránce práv k zařazování dětí do evidence náhradní rodinné péče. Dokument pojednává o diskriminaci v zařazování do evidence NRP a poskytuje právní podklady pro eliminaci diskriminačního chování při posuzování žadatelů i dětí k osvojení (OSPOD 2018).
- Úmluva o právech dítěte (mezinárodní konvence), ke které se Česká republika zavázala a na jejíž dodržování dohlíží Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí při OSN. Tato úmluva zaručuje dítěti zbaveného svého rodinného prostředí nebo dítěti, které ve svém vlastním zájmu nemůže být ponecháno v tomto prostředí, právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem (viz Sdělení č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte) (Zákonyprolidi 2018b).
- Usnesení Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (Zákonyprolidi 2018c).
- Vyhláška č. 458/2005 Sb., kterou se upravují podrobnosti o organizaci výchovně vzdělávací péče ve střediscích výchovné péče (MŠMT 2005a)
- Vyhláška č. 332/2013 Sb. o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka (Zákonyprolidi 2018r).
- Vyhláška o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí (MPSV 2012a).
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018g).
- Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (Zákonyprolidi 2018e).
- Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivní péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (Zákonyprolidi 2018p).

- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018f).
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018h).
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018o).
- Zákon č. 15/2006 Sb. o registrovaném partnerství, který říká, že je možná individuální adopce dítěte, a zároveň není rozhodující, zda osoba žije v registrovaném partnerství, či nikoliv (Zákonyprolidi.cz 2018a)
- Zákon č. 187/2006 Sb., Zákon o nemocenském pojištění (Zákonyprolidi 2018k).
- Zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže (Zákonyprolidi 2018d).
- Zákon č. 383/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 109/2002 Sb. (MŠMT 2005)
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018n).
- Zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018m).
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018l).
- Zákon č.111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (Zákonyprolidi 2018ch).

4.2 Strategické VPD

Strategické veřejně-politické dokumenty představují zastřešující dokumenty pro směřování veřejných politik v určité oblasti. Nejsou právně závazné a jejich smyslem je poskytovat orientaci a inspiraci při tvorbě legislativy, tedy co nejpřesněji definovat cíle a cesty k jejich dosažení. V oblasti našeho zájmu existují následující primární a sekundární strategické VPD.

4.2.1 Primární

- Národní strategie ochrany práv dětí, která má platnost do roku 2018 a je komplexním souhrnem problematiky ochrany práv dětí, doporučuje větší

podporu (blíže nespecifikovanou) náhradní rodinné péče na základě mezinárodní úmluvy. Obsahuje též klíčové aktivity a plán jejich realizace (MPSV 2013a).

- Koncepce ministerstva práce a sociálních věcí pro období 2015 – 2017 s výhledem do roku 2020, která obsahuje priority, koncepční záměry a cíle pro uvedené období. Důležitá je zde především pasáž o zlepšování služeb péče o děti (MPSV 2015).
- Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020 popisuje prioritní témata pro oblast sociálního začleňování osob v období do roku 2020. Dokument se věnuje i problematice ochrany práv dítěte a připomíná problematiku vysokého počtu dětí v zařízeních pro výkon ústavní péče. Zároveň je zde obsažen i plán na zpracování nového zákona, který bude mít vliv na náhradní rodinnou péči (MPSV 2014).²²

4.2.2 Sekundární

- Vládní koncepce rodinné politiky (2017), jejímž autorem je ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) ve spolupráci s odbornou pracovní skupinou pro rodinnou politiku.²³ a tudíž i dalšími úřady státní správy (MPSV 2017a).
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016 – 2025 vydaná ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV). Tento dokument vymezuje hlavní směry rozvoje sociálních služeb a v souvislosti s tím poskytuje některá relevantní data využitelná v tomto dokumentu, zejména data o vývoji počtu dětí v náhradní rodinné péči (MPSV 2015a).

²² Doposud nebyl nový zákon vydán a jednotlivé problémy jsou řešeny spíše novelizací zákonů stávajících. Strategie sociálního zabezpečení obsahuje ale i návrhy několika dalších opatření, ta se přímo dotýkají náhradní rodinné péče. Plnění jednotlivých opatření v oblasti podpory rodiny, kam spadá i problematika ústavní péče, můžeme nalézt ve Zprávě o plnění opatření Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020, která je vydávána každoročně (MPSV 2017: 40–74).

²³ V současné době již tato pracovní skupina neexistuje. Scházela se za účelem tvorby vládní koncepce rodinné politiky v letech 2015 a 2016 a setkávala se s politiky, experty, zástupci neziskového sektoru, zaměstnavateli a vedla též bilaterální jednání se zástupci krajů. Komise měla 27 členů včetně předsedkyně a pracovali v ní zástupci AV ČR, ČSÚ, MŠMT, MPSV, VŠE, UK, VÚPSV, ČMKOS, MF, MU, Národního centra pro rodinu, organizace Alternativa 50, think tanku IDEA, MZd, Institutu pro sociální politiku a výzkum a Úřadu vlády.

- Národní koncepce podpory rodin s dětmi, kterou v roce 2008 vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV). Je zaměřena na klíčové oblasti podpory rodin a na podporu zapojení krajů a obcí do rodinné politiky. Dokument je příliš obecný a vzhledem k aktuálním problémům a kontextu také zastaralý (MPSV 2008).
- Akční plán rozvoje sociálních služeb na období 2017–2018 je rozpracováním Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016 – 2025, resp. plánem pro upřesnění činností jednotlivých osob v procesu implementace dílčích specifických cílů (MPSV 2016a).

4.3 Výzkumné VPD

Výzkumných VPD na téma osvojení je v českém prostředí značné množství. Základní informace o osvojení poskytují poměrně komplexně zejména nadace Sirius, Středisko náhradní rodinné péče a Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV). Tyto VPD nepostihují celou problematiku ve své komplexnosti a neřeší některé zásadní problémy. Navíc obsahují většinou popis právních aspektů osvojení, procesu osvojení a analýzu psychologických hledisek, které jsou dostupné z legislativních VPD. Důležitým dokumentem je zde např. Vývoj dětí v náhradních formách péče (MPSV 2011).

Zajímavým, ale (vzhledem k návrhu řešení a výše definovaným problémům) nevyužitelným dokumentem MPSV je Zpráva o rodině²⁴, která analyzuje vývoj a současnou situaci a poskytuje vhled do problematiky náhradní rodinné péče optikou tohoto úřadu. Dalšími podstatnými dokumenty MPSV jsou Manuál implementace standardů kvality sociálně-právní ochrany, Pomáháme k lepší péči, Rodinná politika na úrovni krajů a obcí. Dalšími důležitými dokumenty jsou Cesta českého dítěte do ústavu (a zpět), publikovaný agenturou PubliCon, dokument Evropského centra pro práva Romů s názvem Romské děti v ústavní péči v České republice, Metodika přípravy žadatelů o NRP ve Středočeském kraji od Organizace Kolpingova rodina Smečno a další řada dokumentů.

²⁴ Je poměrně problematické určit, zda se skutečně jedná o výzkumný veřejně-politický dokument. Forma by tomu mohla napovídat, nicméně jeho obsah již méně.

Jako svého druhu výzkumný dokument lze zmínit i „Názory pracovníků OSPOD obcí s rozšířenou působností na praktické dopady Směrnice MPSV o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany“ (OSPOD 2014). V tomto dokumentu nalezneme anketu (zúčastnilo se jí 21 % oslovených pracovníků OSPOD) obsahující názory pracovníků OSPOD (jak již napovídá název dokumentu) dle uzavřené otázky: „*Jste spokojeni s podobou Směrnice MPSV o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče?*“. V anketě se 47,7 % oslovených vyjádřilo pro odpověď: „Je kontraproduktivní a přispívá k nadbytečně administrativní zátěži pracovníků“ a dalších 36,7 % pro odpověď „Ztěžuje výkon SPOD v praxi“. 97 % pracovníků SPOD (v celkovém úhrnu) se následně kladně vyjádřilo k úpravě směrnice, a to ať už k úpravě zásadní, či částečné (OSPOD 2014). Z této ankety lze vyvozovat podstatný nesoulad mezi dotyčnou Směrnicí a výkonem praxe OSPOD, což konvenuje s možným problémem identifikovaným v kapitole 3.3 tohoto dokumentu, kde je brána v potaz i druhá (otevřená) část ankety, která obsahuje konkrétní názory/výhrady pracovníků (buť bez vyčíslení jejich frekventovanosti/zastoupení či prioritizaci u jednotlivých aktérů, kteří odpovídali).

Mezi výzkumné VPD můžeme zařadit i „Manuál implementace vyhodnocování situace dítěte a rodiny a tvorby individuálního plánu ochrany dítěte pro orgány sociálně-právní ochrany“ (MPSV 2014a). V dokumentu nalezneme informace o tom, co by nemělo chybět ve strukturovaném vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny. Dočteme se zde především o tvorbě a struktuře tzv. individuálního plánu ochrany dítěte (dále jen IPOD). Ten je plánem, jak pracovat s dítětem a rodinou. Je zde stanoven hlavní cíl práce s rodinou a dítětem (tzn. jak by měl optimálně vypadat život dítěte), s ohledem na rizika, která dítě ohrožují. V IPOD je podrobně vylíčen postup, na jehož základě by se mělo dosáhnout vytyčeného cíle. IPOD je zároveň i nástrojem koordinace všech aktérů práce s rodinou a dítětem. OSPOD jako klíčový aktér na základě IPOD monitoruje i to, zda ostatní aktéři (rodiče, dítě, škola, lékař a jakékoliv další spolupracující subjekty) směřují svou činnost k danému cíli. Tento výzkumný VPD obsahuje nakonec i několik příkladů z praxe, na nichž se snaží vysvětlit, kterých případných chyb se mohl pracovník OSPOD při zpracování IPOD dopustit (MPSV 2014a).

5 Aktéři a rizika

Aktéři, kteří mohou být potenciálně účastni na řešení výše uvedených problémů, či pouze přispívají do kontextu řešení politiky, zaujímají v zásadě tři úrovně, a to supranacionální, národní a místní. Vzhledem k logice stanovených problémů je klíčovou úrovní aktérů úroveň lokální (místní), nicméně problémy se propojují s úrovní národní. Přesto (či právě proto) je rámec působení těchto aktérů stanoven na úrovni národní, už jen vzhledem k tzv. přenesené působnosti lokálních (místních) aktérů, kteří musí respektovat normy celostátní působnosti. Níže zmiňujeme aktéry supranacionální pro širší kontext a následně se samostatně věnujeme aktérům na úrovni národní a lokální.

5.1 Aktéři na celonárodní úrovni

Na celonárodní úrovni působí řada aktérů s klíčovým vlivem na proces osvojení – jedná se především o vládu ČR, klíčová ministerstva, parlament ČR a úřad Ochránce veřejných práv. Sekundární aktéři jsou zmíněni v apendixu (viz kapitola 9).

Vláda ČR svým programovým prohlášením určuje základní směřování jednotlivých politik a je také autorem a garantem Vládní koncepce rodinné politiky. Tato koncepce však vůbec nehovoří o náhradní rodinné péči. Naprosto toto téma opomíjí. Na druhou stranu nekonkrétnost je pro programové prohlášení vlády typická (jedná se o deklaratorní dokument).

Aspekty náhradní rodinné péče spadají pod tři různá ministerstva.²⁵ Pod ministerstvo zdravotnictví (MZČR) spadají kojenecké ústavy a dětské domovy pro děti do tří let. Ministerstvo školství (MŠMT) má na starosti diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) se mj. stará o domovy pro osoby se zdravotním postižením.

MPSV je navíc jako aktér rodinné politiky na národní úrovni zodpovědné za realizaci sociálních politik v souladu s legislativou, kterou vytváří Parlament ČR. Je také zodpovědné za provádění zákonů a kontroly jejich dodržování. Jeho role je tak zejména

²⁵ Extenzivně je možné uvést, že se jedná o celkem pět ministerstev, pokud budeme počítat i Ministerstvo spravedlnosti (MSČR) z důvodu zapojení aktérů soudní moci do procesu osvojení a Ministerstvo financí ČR (MFČR) – zde z důvodu financování chodu státní správy v obecné rovině.

kontrolní vůči dalším úřadům, jako je Úřad práce ČR (ÚP ČR), Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ), Státní úřad inspekce práce (SÚIP) a především Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí (ÚMPOD). Má také za úkol určovat přerozdělení rozpočtu v rámci MPSV. MPSV také produkuje řadu dokumentů, které sice pomáhají žadatelům i podřízeným úřadům vyznat se v problematice náhradní rodinné péče, a podílí se i na řadě výzkumných VPD, nicméně i v roli tohoto ministerstva ve vztahu k našemu problému vidíme prázdné místo. MPSV je autorem *Zprávy o rodině*, ale tento dokument, který je ministerstvem prezentován jako důležitý výstup vlastní analytické práce, vůbec nehovoří o osvojení a tematizuje pouze pěstounskou péči (viz Kuchařová 2017). Ministerstvo financí rodinné politiky ovlivňuje v rozpočtové stránce, nicméně konkrétní finanční toky jsou jen obtížně dohledatelné.

Poslanecká sněmovna PČR (PSPČR) má jako další aktér zřízen Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, jehož Podvýbor pro náhradní výchovnou péči je klíčový pro námi řešenou politiku. Senát PČR (SPČR) zřizuje dva pro nás předmětné výbory, a to Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku a Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice. Uvedené výbory a podvýbory se vyjadřují k zákonům, které se budou projednávat v parlamentu, a i na základě jejich doporučení, či nedoporučení tak nemusí vůbec dojít k projednávání problému. Mohou tak ovlivnit celý legislativní proces – může dojít k zablokování politiky již v této fázi (závisí na rozložení zastoupení jednotlivých stran ve výborech, které většinou odpovídá výsledkům voleb, tj. zastoupení poměrnému) (PSP ČR 2018).

Důležitou institucí je Ochránce veřejných práv. Instituce je v České republice ukotvena v ústavě a tvoří ji jen jedna osoba pro všechny oblasti, byť má svěřen výkon nad celým úřadem s vlastním byrokratickým aparátem. Ombudsman (či ombudsmanka) nejčastěji reaguje na podněty stěžovatelů a v problematice osvojení se tedy může zabývat mnohými aspekty celého procesu. Často se zajímá o podmínky života v dětských domovech (viz např. Ombudsman 2015) a v samotném procesu osvojení může řešit řadu podnětů týkajících se všech stran řízení, včetně práv osob žádajících o osvojení. Například v roce 2014 řešila ombudsmanka případ žadatele o osvojení žijícího v registrovaném partnerství, který byl právě z tohoto důvodu vyřazen z databáze potencionálních osvojitelů. Postup úřadu městské části Praha 13, který v tomto případě

rozhodl, označila ombudsmanka Šabatová za protiústavní a doporučila stěžovateli hájit svá práva pomocí správní žaloby u Městského soudu v Praze, případně podat ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení ustanovení § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství (Šabatová 2014: 9 – 11).

5.2 Aktéři na podstátní úrovni

Primárními aktéry na podstátní úrovni jsou Krajský úřad a Obecní úřad, resp. příslušné úrovně sociálně právní ochrany dětí (OSPOD), kteří se přímo podílejí na realizaci osvojení a mají klíčový vliv na celý proces. Dalším aktérem je zde Okresní správa sociálního zabezpečení (OSSZ), přičemž sekundární aktéry této úrovně zmiňujeme opět v appendixu tohoto dokumentu (viz kapitola 9).

Obecní úřad s rozšířenou působností, konkrétně Orgán sociálně právní ochrany dětí (OSPOD) na této úrovni poskytuje žadatelům základní informace a o žádosti vede vlastní dokumentaci. Provádí šetření v bydlíšti žadatele, posuzuje doklady, které byly podle zákona č. 89/2012 Sb. (§ 794 až § 854) poskytnuty obecnímu úřadu ze strany žadatele. Následně se vyjádří k žádosti a postupuje ji spolu s vedeným spisem Krajskému úřadu. Obecní úřad je tedy jedním ze dvou klíčových orgánů státní správy, který přímo participuje na procesu osvojení, a bude muset být zahrnut do řešení problému.

Pravomoci krajského úřadu jsou též určeny zákonem č. 89/2012 Sb. Krajský úřad vytváří evidenci dětí a žadatelů o osvojení. Posuzuje vhodnost žadatelů a rozhoduje o zařazení do jejich evidence. Úřad zařazuje děti a žadatele do své evidence za účelem zprostředkování osvojení, které je možné jen na základě předchozího odborného posouzení. Následně úřad vydává rozhodnutí o zařazení, nebo nezařazení případných opatrovníků do evidence žadatelů o náhradní rodinnou péči. Také krajský úřad je tedy aktérem, jehož zahrnutí do řešení problému je nutné.

Doplňme, že okresní správa sociálního zabezpečení (OSSZ) je mj. zodpovědná za kontrolu dětských domovů, dodržování podmínek a poskytování dávek hmotné pomoci pro rodiny.

5.3 Politické strany a jejich zájmy

V otázce mapování základních postojů aktérů je třeba brát v úvahu i pozici politických stran, které mají mj. vliv na legislativní proces. Po volbách do poslanecké sněmovny v roce 2017 se do této komory dostalo celkem 9 stran. V úvahu jsou níže brány programové body týkající se rodinné politiky. Důraz je kladen na to, jestli strany mají zájem o změnu současné rodinné politiky, či nikoliv.

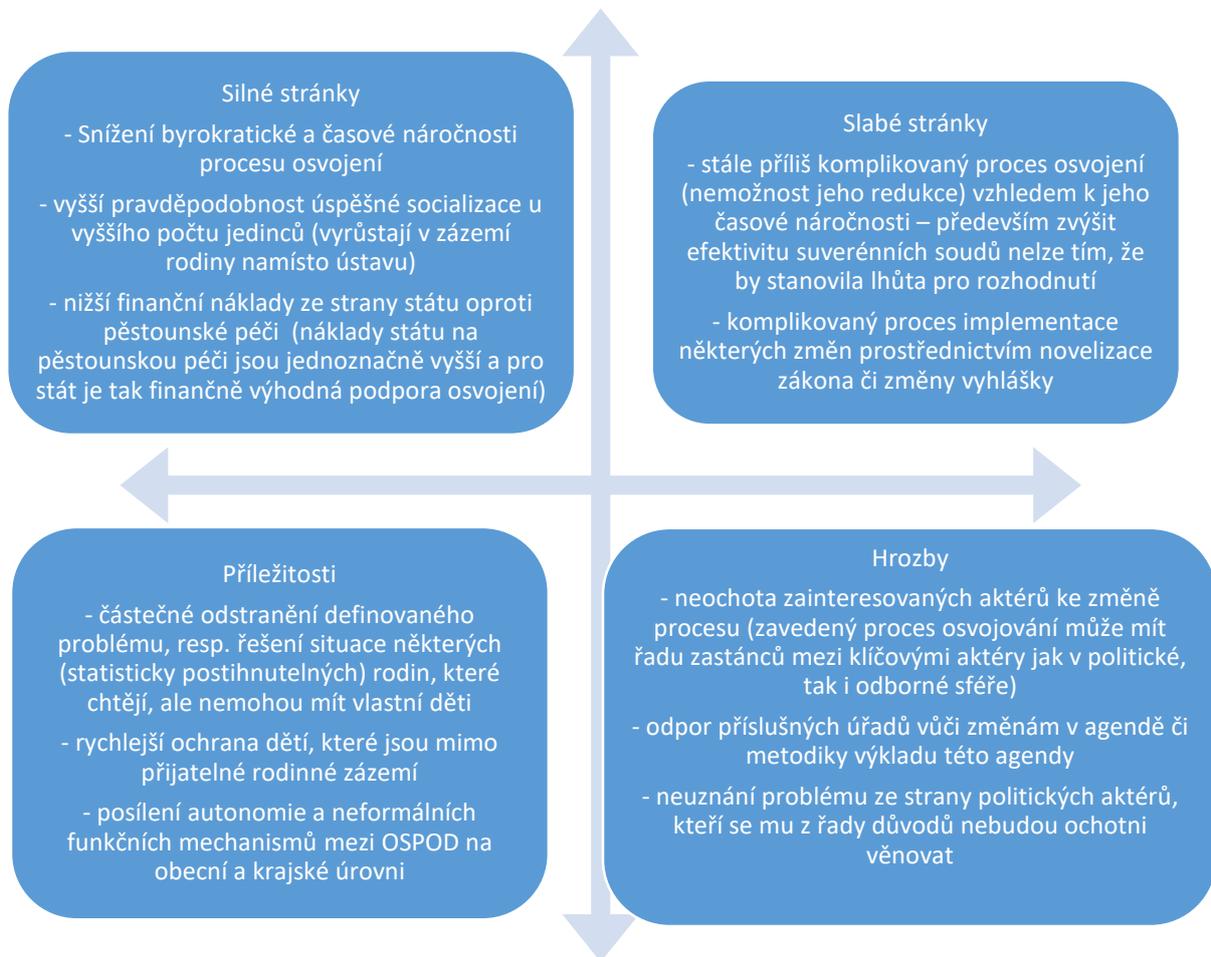
U hnutí ANO 2011, které ve volbách do PS v roce 2017 dosáhlo nejvyššího volebního výsledku, si lze představit možnou podporu návrhů změn týkajících se v tomto dokumentu probírané problematiky. Ve volebním programu ANO je rodinná politika zmíněna a hnutí zde voliče přesvědčuje o záměru podporovat „motivaci pro zájemce o osvojení dětí a dostupnost sociálních služeb pro náhradní rodiny“ (ANO 2017: 29). Děti by podle ANO neměly končit v ústavní péči, ale měly by primárně směřovat do rodin. Zároveň by mělo dojít k přehodnocování dosavadní práce sociálně právní ochrany dětí (ibid).

Podobně upřednostňuje umístění dětí do náhradní rodinné péče před dětskými domovy i Pirátská strana: „Ne 'děčáku' - děti a mládež mají žít v rodině nebo domácím prostředí. Sociální služby v přirozeném prostředí - místo ústavů terénní a ambulantní péče. Podpora domácí péče a pro pečující rodiny“ (Piráti 2017).

Naopak stranou, jež nemá jasně definované postoje k náhradní rodinné péči, je SPD – problematiku ústavní péče zmiňuje pouze v souvislosti se slibem, že nebude rušit dětské domovy (SPD 2017). Strany ODS a TOP 09 ve svých politických programech zmiňují pouze pěstounskou péči, kterou obě strany upřednostňují před péčí ústavní (ODS 2017; TOP 09 2017), což otevírá určitý prostor k debatě i o změnách v procesu osvojení. KSČM, ČSSD, STAN a KDU-ČSL se k dané problematice v rámci svých programů pro volby 2017 vůbec nezmiňují, proto je jejich možná podpora nejednoznačná (ČSSD 2017; KSČM 2017; STAN 2017; KDU-ČSL 2017).

6 Vstupní SWOT analýza dopadů při řešení definovaného problému

Následující SWOT analýza uvádí perspektivu vzhledem k možnému řešení naznačených problémů.



Zdroj: (vlastní zpracování – Paleček, Stulík, Vošahlík)

7 Návrh variant řešení

7.1 Varianta řešení A

Úprava Obsahu individuálního plánu ochrany dítěte, konkrétně paragrafu 2, Vyhlášky č. 473/2012 Sb. s přihlédnutím k ekvivalentním změnám v Manuálu implementace vyhodnocování situace dítěte a rodiny a tvorby individuálního plánu ochrany dítěte pro orgány sociálně-právní ochrany a těmto návrhům:

1. Nevyžadovat specifikaci měřitelných ukazatelů v případech, kdy jde o kvalitativně proměnlivou situaci jednotlivých dětí
 - **Důvod:** vyšší administrativní náročnost
 - **Řešení:** úprava bodů b) a i)
2. Nepopisovat opakovaně podobné příčiny ohrožení dítěte, důvody zahájení sociálně-právní ochrany a popis způsobu navržených opatření
 - **Důvod:** vyšší administrativní náročnost
 - **Řešení:** úprava bodu a)
3. Nevyžadovat popis plánů opatření v situaci, kdy z povahy fáze řešení dané věci nutně absentují informace
 - **Důvod:** vyšší administrativní náročnost
 - **Řešení:** úprava bodu j)

7.2 Varianta řešení B

Úprava Směrnice MPSV č.j.: 2013/26780-21 o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče s přihlédnutím k těmto návrhům:

1. Nevyřazovat spis Om po půl roce od nečinnosti OSPOD

- **Důvod:** vyšší administrativní náročnost
 - **Řešení:** vyřazení spisu Om až po dosažení zletilosti jedince; alternativně až po dosažení zletilosti všech jedinců v předmětné rodině (viz níže)
2. Vést spis na jedince, ale zároveň souhrnně na rodinu
 - a. **Důvod:** vyšší administrativní náročnost, problém s nemožností dohledat širší souvislosti o rodinném prostředí posuzovaného jedince
 - b. **Řešení:** vedení spisu odděleně na každého jednotlivce, ale s doplněním informace (hypertextově či intertextově) na spisy související s rodinnými příslušníky jedince
 3. Netříštit dokumentaci dublováním informací dohledatelných na jiných místech (v případě stěhování rodiny, popř. pokud dítě spadá do více kategorií ohrožení)
 - a. **Důvod:** vyšší administrativní náročnost, problém s nemožností dohledat širší souvislosti o rodinném prostředí posuzovaného jedince
 - b. **Řešení:** vytvoření centrální elektronické evidence spisů

8 Závěr

Na začátku procesu navrhování policy byla morální pozice nespokojenosti se stavem náhradní rodinné péče v České republice. Jako problém byl výzkumným týmem vnímán vysoký počet dětí vychovávaných institucionálně, tedy především v dětských domovech, přičemž podle předběžného poznání dané problematiky tento stav není v souladu se státní rodinou politikou ani s doporučeními OSN a má též morální rozměr závazku vůči dětem a bezdětným rodinám bez potenciálu zplodit dítě. Morální rozměr ovšem není jediný a existuje celá řada dalších důvodů – například finanční náročnost, otázky spojené s kriminalitou a socializací a mnohé další – proč vnímat daný problém jako veřejný.

Bylo proto nejprve potřeba analyzovat současnou situaci, jak co se týče dat o počtu dětí v dětských domovech a vhodných rodin, tak situaci legislativních mechanismů, které mají vazbu na zmíněný problém. Cílem bylo odhalit příčiny daného negativního stavu a zaměřit se na ty problémy, které lze vnímat jako veřejné, a zároveň ty, které je možné řešit nástroji veřejné politiky. Po provedení rešerše bylo zjištěno, že samotný proces osvojování dítěte je administrativně a časově náročný, především z důvodu duplicity některých úkonů.

Navrhovaná řešení, předložená tímto dokumentem, jsou dvě. První z nich navrhuje úpravy Obsahu individuálního plánu ochrany dítěte, konkrétně paragrafu 2, Vyhlášky č. 473/2012 Sb., druhé z řešení úpravu Směrnice MPSV č.j.: 2013/26780-21 o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče. Obě řešení by mohly dopomoci pracovníkům OSPOD ušetřit jejich kapacity, což v důsledku může dopomoci ke zrychlení a zkvalitnění (díky efektivnímu procesu předávání a více času na práci v terénu) celého procesu osvojování. Zmíněné varianty řešení lze vnímat jako proveditelné. Autoři tohoto policy paperu se nicméně kloní k variantě B či kombinaci A i B, protože změna metodiky je administrativně i politicky přijatelnější než změna vyhlášky.

Na závěr lze podotknout ještě jeden postřeh, který vyplynul ze studia problematiky osvojování. Občanský zákoník obsahuje konkrétní ustanovení, které potenciálně může komplikovat výše analyzovaný proces, konkrétně uvolnění dítěte k osvojení. Jedná se o §

817 odst. (1) Zákona č. 89/2012 Sb., podle kterého lze souhlas k osvojení odvolat po dobu tří měsíců ode dne, kdy byl dán.²⁶ Důvodem k tomuto ustanovení je ochrana práv biologických rodičů, kteří podle výkladu zákona mají na odvolání souhlasu v přiměřené časové lhůtě právo (PSP ČR 2012). Vezmeme-li v potaz šestitýdenní lhůtu od narození dítěte, po které lze teprve spustit proces osvojení, můžeme konstatovat, že v České republice formálně nelze osvojit dítě mladší pěti měsíců. V praxi sice zákon nebrání tomu, aby si budoucí osvojitelé vzali dítě do péče již přímo z porodnice (po svolení lékaře a se souhlasem biologických rodičů) a o dítě se starali ještě před formálním osvojením, avšak kvůli nebezpečí, že biologičtí rodiče své rozhodnutí změní, je praxe rozdílná a rozhodující orgány výše popsaného procesu osvojení rozhodují různě: někde jsou ochotni podstoupit riziko a předat dítě žadatelům o osvojení, jinde využívají raději institut pěstounské péče na přechodnou dobu a dítě uvolní k osvojení až po vypršení lhůty dle zmíněného § 817 NOZ. K tomuto je však nutné počítat s lhůtami soudních rozhodnutí, která mohou proces protáhnout až o další tři měsíce. Fakticky proto dochází k osvojení až od sedmého či osmého měsíce života dítěte.²⁷ Odborná veřejnost přitom dle anonymizovaného zdroje z praxe poukazuje na to, že právě první půlrok života dítěte je kritický jak pro jeho duševní rozvoj, tak pro vytvoření a upevnění vztahu s rodiči (Anonymizovaný zdroj č. 2 2018). V západní Evropě je přitom praxe osvojování v tomto aspektu odlišná – např. ve Spolkové republice Německo činí karenční lhůta osm týdnů, nicméně jednou udělený souhlas s osvojením již nelze odvolat. Tato německá právní úprava je zdůvodňována právě zájmem dítěte (Fialová 2015). Nelze ovšem jednoznačně určit, které právní ustanovení svědčí ve prospěch práv rodičů a které ve prospěch práv dítěte, který zájem má mít přednost a případně jak tyto zájmy vyvážit. Jedná se o komplexní normativní problém, jehož případnému řešení musí předcházet zevrubná

²⁶ Souhlas k osvojení lze odvolat i po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy byl dán, (a) nebylo-li osvojované dítě ještě předáno do péče osvojitele před osvojením, (b) má-li být osvojované dítě podle rozhodnutí soudu vydaného na návrh rodičů vydáno tím, komu bylo svěřeno do péče, protože je v souladu se zájmy dítěte, aby bylo se svými rodiči (§ 817 odst. (2) Zákona č. 89/2012 Sb.).

²⁷ Specifické je osvojení dětí odložených do babyboxů. Z důvodů neznámé totožnosti rodičů je lze umístit do náhradní rodinné výchovy potenciálních osvojitelů prakticky několik dní po nalezení, během kterých jsou provedena všechna nutná lékařská vyšetření. Stále však platí zákonná lhůta, ve které se mohou biologičtí rodiče přihlásit a nedat souhlas s osvojením. Dítě tak může být v náhradní rodině dříve, ale po stejnou dobu jako u dětí, jejichž biologičtí rodiče jsou známí, hrozí, že k osvojení nakonec nedojde.

debata. Na tomto místě tak chceme pouze upozornit na možnost zkoumání tohoto potenciálního problému.

9 Apendix - Sekundární aktéři

Na supranacionální úrovni jsou důležitými aktéry Organizace spojených národů a Evropská unie. OSN ovlivňuje rodinnou politiku především skrze Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí a pomocí kontroly dodržování Úmluvy o právech dítěte. OSN tak může komentovat institut adopce v ČR právě s ohledem na zájem dítěte a kritizuje např. počet dětí ve zdejší ústavní péči. Nicméně OSN, resp. VPD emitované touto organizací, nehovoří a ani prakticky nemohou hovořit o roli českých krajských nebo obecních úřadů v politice osvojování. OSN tak zůstává normativním supervizorem bez přímého vlivu na výše definovaný hlavní problém, je tedy vzhledem k námi řešenému problému sekundárním aktérem. Evropská unie, resp. Evropský parlament a Evropská komise svými nařízeními mohou regulovat sociální otázky státu. Evropský komisař pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitost pak zkoumá porušení vydané legislativy v jednotlivých státech. Na národní úrovni jsou zde především následující aktéři.

Na podstatní úrovni jsou sekundárním aktérem především příspěvkové a neziskové organizace. Jedná se jak o jednotlivá zařízení institucionální péče o děti – Klokánky a dětské domovy, tak i další organizace, jako jsou např. nadace Sirius, agentura PubliCon, organizace Amalthea, Občanské sdružení Rozum a cit organizace Kolpingova rodina Smečno (jako příklad lokálně působící neziskové organizace), Evropské centrum pro práva Romů či Asociaci Dítě a Rodina, která je sdružením neziskových organizací působících v oblasti náhradní rodinné péče a sdružuje téměř 70 organizací z oblasti náhradní rodinné péče. Zmíněné organizace publikují dokumenty podporující informovanost o procesu osvojení (tematizují v nich např. složitost byrokratického procesu) a snaží se pomáhat budoucím osvojitelům i dětem s přípravou na adopci. Jako sekundární aktéry je dále nutné zahrnout rodiny a jednotlivce zainteresované do procesu osvojení – žadatele o adopci, děti volné k adopci, rodiče kvalifikovaného nezájmu a další.

10 Zdroje

- ANO (2017). *Program hnutí ANO pro volby do poslanecké sněmovny* (<https://www.anobudelip.cz/file/edee/2017/09/program-hnuti-ano-pro-volby-do-poslanecke-snemovny.pdf>, 9. 12. 2017).
- Anonymizovaný zdroj č. 1 (2018). [Nestrukturovaný rozhovor] 12. 9. 2018 (Zdroj z OSPOD úrovně větší obce).
- Anonymizovaný zdroj č. 2 (2018). [Nestrukturovaný rozhovor] 5. 9. 2018 (Zdroj z OSPOD úrovně větší obce).
- Bubleová, V. – Vávrová, A. – Vyskočil, F. – Pokorná, P. (2014). *Základní informace o osvojení (Adopci)* (Praha: Středisko náhradní rodinné péče, spolek).
- ČSSD (2017). *Volební program ČSSD pro volby 2017* (<https://www.cssd.cz/data/files/program-210x210-seda.pdf>, 9. 12. 2017).
- Epravo.cz (2000). *Sdělení č. 43/2000 Sb.* (<https://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/sdeleni-ministerstva-zahranicnich-veci-1091.html>, 29. 8. 2018).
- Epravo.cz (2000a). *Sdělení č.132/2000 Sb.m.s.* (<https://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/sdeleni-ministerstva-zahranicnich-veci-kterym-se-vyhlasuje-oprava-ceskeho-prekladu-evropske-umluvy-o-osvojeni-deti-vyhlasene-pod-c-1322000-sb-m-s-18161.html>, 29. 8. 2018).
- Epravo.cz (2013). *Směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí č. j.: 2013/26780-21.* (<https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=81083&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>, 29. 8. 2018).
- Epravo.cz (2018). *Sdělení č. 209/1992 Sb.* (https://www.epravo.cz/_dataPublic/sbirky/archiv/sb041-92.pdf, 29. 8. 2018).
- Eur-Lex (2018). *Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32003R2201>, 29. 8. 2018).
- Fialová, Š. (2015). *Osvojení* [diplomová práce] (Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni).
- Goffman, E. (2003). *Stigma* (Praha: SLON).
- Hampton, G. (2009). Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making. *Policy Science* 42 (3), s. 227–242.

Institut projektového řízení (2017). *Analýza stávajícího systému posuzování žadatelů o náhradní rodinnou péči v ČR* (<https://www.ditearodina.cz/images/Analyza-stavajiciho-systemu-posuzovani-zadatelu-o-nahradni-rodinnou-peci-v-CR.pdf>, 9. 12. 2017).

KDU-ČSL (2017). *Volební program KDU-ČSL pro sněmovní volby v roce 2017* (<http://www.zodpovedne.eu/doc/volebni-program-KDU-CSL-2017.pdf>, 9. 12. 2017).

Křístek, A. (2016). *Osvojení dětí. Úplná adopce v českém právu* (Praha: Wolters Kluwer ČR).

KSČM (2017). *Volební program KSČM pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2017* (https://www.kscm.cz/sites/default/files/soubory/Program%20KS%C4%8CM/volebni_program_kscm_pro_volby_do_ps_pcr_2017.pdf, 9. 12. 2017).

Kuchařová, V. a kol. (2017). *Zpráva o rodině 2017* (https://www.mpsv.cz/files/clanky/30514/Zprava_o_rodine_2017.pdf, 27. 10. 2018).

McTavish, D. G. – Pirro, E. B. (1990). Contextual Content Analysis. *Quality and Quantity* 24 (3), s. 245–265.

MPSV (1999). *Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí* (https://www.mpsv.cz/files/clanky/7263/Zakon_o_socialne-pravni_ochrane_deti.pdf, 29. 8. 2018).

MPSV (2007). *Adopce jsou pod drobnohledem úřadů* (<https://www.mpsv.cz/cs/4283>, 29. 10. 2018).

MPSV (2008). *Národní koncepce podpory rodin s dětmi* (https://www.mpsv.cz/files/clanky/7958/Narodni_koncepce_podpory_rodin_s_detmi.pdf, 3. 9. 2018).

MPSV (2009). *Roční výkaz o výkonu sociálně právní ochrany dětí za rok 2009* (<https://www.mpsv.cz/cs/7260>, 27. 3. 2018).

MPSV (2009a). *Metodické doporučení MPSV č. 8/2009 k postupu a cílům psychologického vyšetření žadatelů o osvojení nebo pěstounskou péči* (http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/38cs_2.pdf&original=Metodik_a_2009_08.pdf, 28. 11. 2018).

MPSV (2009b). *Metodické doporučení MPSV č. 7/2009 k odbornému posuzování žadatelů o zprostředkování náhradní rodinné péče*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/38cs_3.pdf&original=Metodik_a_2009_07.pdf, 28. 11. 2018).

MPSV (2009c). *Metodické doporučení MPSV č. 6/2009 k pěstounské péči na přechodnou dobu*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/38cs_4.pdf&original=Metodik_a_2009_06.pdf, 28. 11. 2018).

MPSV (2009d). *Metodické doporučení MPSV č. 5/2009 k návazné péči o náhradní rodinu po přijetí dítěte*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/38cs_5.pdf&original=Metodik_a_2009_05.pdf, 28. 11. 2018).

MPSV (2009e). *Metodické doporučení MPSV č. 4/2009 k přechodu dítěte do náhradní rodiny*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/38cs_6.pdf&original=Metodik_a_2009_04.pdf, 28. 11. 2018).

MPSV (2009f). *Metodické doporučení MPSV č. 3/2009 k vytvoření individuálního plánu péče o dítě*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/38cs_7.pdf&original=Metodik_a_2009_03.pdf, 28. 11. 2018).

MPSV (2011). *Vývoj dětí v náhradních formách péče*

(https://www.mpsv.cz/files/clanky/13150/nahradni_pece.pdf, 9. 12. 2017).

MPSV (2010). *Metodické doporučení MPSV č. 1/2010 k postupu orgánů sociálně-právní ochrany dětí v případech adresného souhlasu rodiče k osvojení dítěte*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/37cs_7.pdf&original=Metodik_a_2010_01.pdf, 28. 11. 2018).

MPSV (2012). *Vyhláška č. 473/2012 Sb.*

(https://www.mpsv.cz/files/clanky/14306/vyhlaska_ZSPOD.pdf, 29. 8. 2018).

- MPSV (2012a). *Vyhláška o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí*
(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/323cs_2.pdf&original=vyhlas_ka_ZSPOD.pdf, 28. 11. 2012).
- MPSV (2013). *Formy náhradní rodinné péče* (<https://www.mpsv.cz/cs/14501>, 23. 6. 2018).
- MPSV (2013a). *Národní strategie ochrany práv dětí*
(<https://www.mpsv.cz/files/clanky/14309/NSOPD.pdf>, 3. 9. 2018).
- MPSV (2014). *Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020*
(https://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf, 3. 9. 2018).
- MPSV (2014a). *Vyhodnocování situace dítěte a rodiny a tvorby individuálního plánu ochrany dítěte pro orgány sociálně-právní ochrany*
(https://www.mpsv.cz/files/clanky/18887/manual_010415.pdf, 10. 11. 2018).
- MPSV (2014b). *Doporučený postup pro posudkové lékaře a posuzující krajské lékaře*
(https://www.mpsv.cz/files/clanky/20189/2015_4623_721_DP.pdf, 28. 11. 2018).
- MPSV (2015). *Koncepce ministerstva práce a sociálních věcí pro období 2015 – 2017, s výhledem do roku 2020*
(https://www.mpsv.cz/files/clanky/23671/3a_Koncepce_MPSV.pdf, 3. 9. 2018).
- MPSV (2015a). *Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016 – 2025*
(<https://www.mpsv.cz/files/clanky/29624/NSRSS.pdf>, 3. 9. 2018).
- MPSV (2016). *Roční výkaz o výkonu sociálně právní ochrany dětí za rok 2016*
(<https://www.mpsv.cz/cs/7260>, 27. 3. 2018).
- MPSV (2016a). *Akční plán rozvoje sociálních služeb na období 2017–2018*
(<https://www.mpsv.cz/cs/29620>, 3. 9. 2018).
- MPSV (2017). *Zpráva o plnění opatření Strategie sociálního začleňování 2014-2020 za rok 2017.*
(https://www.mpsv.cz/files/clanky/33525/Zprava_o_plneni_opatreni_Strategie_socialn_iho_zaclenovani_2014-2020_za_rok_2017.pdf, 3. 9. 2018).
- MPSV (2017a). *Koncepce rodinné politiky*
(https://www.mpsv.cz/files/clanky/31574/Koncepce_rodinne_politiky.pdf, 3. 9. 2018).

MPSV (2018). *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí*

(<https://www.mpsv.cz/cs/3869>, 27. 3. 2018).

MPSV (2011a). *Informace Ministerstva práce a sociálních věcí ve věci možného rozporu zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí /pověřená osoba k výkonu sociálně-právní ochrany dětí /a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách /poskytovatel sociální služby/ v některých oblastech*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/315cs_2.pdf&original=0232_001.pdf, 28. 11. 2018).

MŠMT (2005). *Zákon č. 383/2005 Sb.* (<http://www.msmt.cz/dokumenty-3/zakon-c-383-2005-sb-kterym-se-meni-zakon-c-109-2002-sb>, 29. 8. 2018).

MŠMT (2005a). *Vyhláška č. 458/2005 Sb.*

(http://www.msmt.cz/uploads/Vyhlaska_c._4582005_Sb._kterou_se_upravuji_podrobno_sti_o_organizaci_vychovne_vzdelavaci_pece_ve_strediscich_vychovne_pece.pdf, 29. 8. 2018).

MŠMT (2007). *Instrukce č.j. 142/2007*

(<http://www.msmt.cz/uploads/soubory/zakony/MHInstrukceVRdeti.pdf>, 29. 8. 2018).

MŠMT (2018). *Statistická ročenka školství – Výkonové ukazatele*

(<http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>, 25. 3. 2018).

Mujpravnik.cz (2013). *Osvojení, adopce a změny od 1. 1. 2014* (<https://mujpravnik.cz/osvojeni-adopce-zmeny-od-2014/>, 29. 10. 2018).

ODS (2017). *Silný program pro silné Česko*

(<https://www.ods.cz/volby2017/program/socialni-politika>, 10. 12. 2017).

Ombudsman (2015). *Dětský domov se musí o své klienty postarat i o prázdninách*

(<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/detsky-domov-se-musi-o-sve-klienty-postarat-i-o-prazdninach/>, 24. 6. 2018).

Ombudsman (2018). *Sdělení č. 66/2000 Sb.m.s.*

(https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Umluvy/deti/Evrop_umluva_o_uznavani_a_vykonu_rozhodnuti_o_vychove.pdf, 29. 8. 2018).

Ombudsman (2018a). *Sdělení č. 54/2001 Sb.m.s.*

(https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Umluvy/deti/Evrop_umluva_o_vykonu_prav_deti.pdf, 29. 8. 2018).

OSPOD (2014). *Názory pracovníků OSPOD obcí s rozšířenou působností na praktické dopady Směrnice MPSV o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/12cs_1.pdf&original=nazory-pracovniku-ospod-obci-s-rozsirenou-pusobnosti-na-prakticke-dopady-smernice-mpsv-o-stanoveni-rozsahu-evidence-deti-a-obsahu-spisove-dokumentace-o.pdf, 27. 10. 2018).

OSPOD (2018). *Stanovisko veřejného ochránce práv k zařazování dětí do evidence náhradní rodinné péče*

(http://www.ospod.cz/e_download.php?file=data/editor/13cs_3.pdf&original=stanovisko_ochrance.pdf, 28. 11. 2018).

Otevřená budoucnost (2013). *Formy náhradní výchovy*

(<http://www.otevrenabudoucnost.cz/formy-nahradni-vychovy/>, 23. 6. 2018).

Parliamentary Assembly (1996). *Doporučení RE 1286 (1996)*

(<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15320&lang=en>, 29. 8. 2018).

Piráti (2017). *Práce a Sociální věci* (<https://www.pirati.cz/program/psp2017/prace-a-socialni-veci/>, 9. 12. 2017).

Pracovnice OSPOD (2018). [Nestrukturovaný rozhovor] 19. 9. 2018 (Městský úřad Prachatice).

PSP ČR (2012). *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb.* (Praha: Nakladatelství Anag).

PSP ČR (2018). *Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*

(https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#_6, 27. 10. 2018).

Rada Evropy (1967). *Evropská úmluva o osvojení dětí*

(<https://www.sancedetem.cz/file/edee/u/knihovna/6768/umluva-o-osvojeni-deti.pdf>, 28. 6. 2018).

Smolíková, K. (2017). *Osvojení. Souladnost osvojenice a osvojitele jako předpoklad osvojení v zájmu dítěte* [disertační práce] (Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci).

Sokordia (2018). *Nález Ústavního soudu I. ÚS 669/02*

(<https://www.sokordia.cz/judikatura/1.US669/2002>, 29. 8. 2018).

SPD (2017). *Volební program SPD* (<http://www.spd.cz/program>, 9. 12. 2017).

- STAN (2017). *Program STAN 2017* (https://www.starostove-nezavisli.cz/fmfile/0/files/volby17/STAN_program_17_final.pdf, 9. 12. 2017).
- Šabatová, A. (2014). *Informace o činnosti podávaná veřejnou ochránkyní práv dle ustanovení §24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, za druhé čtvrtletí roku 2014* (https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2014-02-Q.pdf, 24. 6. 2018).
- Šancedětem.cz (2000). *Evropská úmluva o osvojení dětí* (<https://www.sancedetem.cz/file/edee/u/knihovna/6768/umluva-o-osvojeni-deti.pdf>, 29. 8. 2018).
- Šancedětem.cz (2001). *Sdělení č. 141/2001 Sb.m.s.* (<https://www.sancedetem.cz/file/edee/u/knihovna/6773/sb058-01m.pdf>, 29. 8. 2018).
- Šancedětem.cz (2005). *Sdělení č. 91/2005 Sb.m.s.* (<https://www.sancedetem.cz/file/edee/u/knihovna/6774/sb043-05m.pdf>, 29. 8. 2018).
- Šancedětem.cz (2018). *Doporučení RE 4(1984)* (<https://www.sancedetem.cz/file/edee/u/knihovna/6776/o-rodicovske-zodpovednosti.pdf>, 29. 8. 2018).
- Šancedětem.cz (2018a). *Doporučení RE 6(1987)* (<https://www.sancedetem.cz/file/edee/u/knihovna/6777/o-pestounskych-rodinach.pdf>, 29. 8. 2018).
- TOP 09 (2017). *Sociálně soudržná společnost* (<https://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/volebni-program-2017/2-socialne-soudrzna-spolecnost-22527.html>, 9. 12. 2017).
- Ústavní soud (2010). *Nález Ústavního soudu II. ÚS ÚS 485/10* (<https://www.usoud.cz/aktualne/text-nalezu-ustavniho-soudu-ii-us-48510/>, 29. 8. 2018).
- Ústavní soud (2015). *Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/15* (https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/Pl_US_10_15_vcetne_disentu.pdf, 29. 8. 2018).
- ÚZIS (2018). *Zdravotnická ročenka České republiky* (<https://www.uzis.cz/katalog/rocenky/zdravotnicka-rocenka-ceske-republiky>, 25. 3. 2017).

ÚZIS (2018a). *Stručný přehled činnosti oboru dětské domovy pro děti do 3 let věku a dětská centra za období 2007–2017* (<https://www.uzis.cz/category/tematicke-rady/zdravotnicka-zarizeni/kojenecke-ustavy-detske-domovy-dalsi-zarizeni-pro-deti>, 27. 10. 2018).

Veselý, A. – Drhová, Z. – Nachtmanová, M. (2007). „Vědění o politice“: teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik. In: *Analýza a tvorba veřejných politik* (Praha: Slon), s. 43–66.

Veselý, A. – Nekola, M. (2007). Sběr a analýza dat. In: *Analýza a tvorba veřejných politik* (Praha: SLON), s. 157–190.

Vláda České republiky (2018). *Programové prohlášení vlády* (https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/#Socialni_politika_a_zamestnanost, 24. 6. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018). *Zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018a). *Zákon č. 15/2006 Sb. o registrovaném partnerství* (Zákon č. 15/2006 Sb. o registrovaném partnerství, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018b). *Sdělení č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-104>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018c). *Usnesení Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.* (<https://zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018d). *Zákon č. 218/2003 Sb.* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-218>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018e). *Zákon č. 109/2002 Sb.* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-109>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018f). *Zákon č. 110/2006 Sb.* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-110>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018g). *Zákon č. 108/2006 Sb.* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-108>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018h). *Zákon č. 117/1995 Sb.* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-117>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018ch). *Zákon č. 111/2006 Sb.* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018i). *Sdělení č. 47/2001 Sb.m.s.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2001-47>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018j). *Sdělení č. 90/2002 Sb.m.s.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2002-90>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018k). *Zákon č. 187/2006 Sb.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-187>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018l). *Zákon č. 99/1963 Sb.* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1963-99>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018m). *Zákon č. 97/1963 Sb.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1963-97>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018n). *Zákon č. 40/2009 Sb.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018o). *Zákon č. 141/1961 Sb.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1961-141>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018p). *Zákon č. 109/2002 Sb.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-109>, 29. 8. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018q). *Zákon č. 292/2013 Sb.*
(<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-292>, 20. 9. 2018).

Zakonyprolidi.cz (2018r). *Vyhláška č. 332/2013 Sb. o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka* (<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-332>, 28. 11. 2018).