Ročník 2004

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 162 **Rozeslána dne 26. srpna 2004** **Cena Kč 23,–**

OBSAH:

475. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 471/2000 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění vyhlášky č. 326/2003 Sb.

476. Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2004 ve věci návrhu na zrušení § 5 odst. 1 poslední věty, § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona 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

475

VYHLÁŠKA

ze dne 12. srpna 2004,

kterou se mění vyhláška č. 471/2000 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění vyhlášky č. 326/2003 Sb.

Ministerstvo zemědělství stanoví podle § 33 zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění zákona č. 282/2003 Sb., (dále jen „zákon") k provedení § 5 odst. 1, § 7 a 8 zákona:

Čl. I

Vyhláška č. 471/2000 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění vyhlášky č. 326/2003 Sb., se mění takto:

1. V § 2 odst. 2 se za písmeno a) vkládá nové písmeno b), které zní:

„b) písemné prohlášení o nediskriminačním přístupu ke svým členům,".

Dosavadní písmena b) až e) se označují jako písmena c) až f).

2. V § 13 se za odstavec 2 vkládají nové odstavce 3 a 4, které včetně poznámky pod čarou č. 6a znějí:

„(3) Provádí-li se testování a posuzování koní v klasických disciplínách jezdeckého sportu, formou dostihů, formou chovatelských přehlídek nebo chovatelských výstav (dále jen „soutěž"), nesmí podle pravidel jezdeckého sportu, podle dostihového řádu nebo podle jiných soutěžních pravidel docházet k diskriminaci[6a]) koní registrovaných v jiných členských státech Evropské unie nebo pocházejících z jiných členských států Evropské unie, a to zejména jde-li o kritéria pro přihlašování do soutěží, testování a posuzování koní v průběhu soutěží, peněžní výhry nebo jiné zisky, které mohou ze soutěží plynout. Toto ustanovení neplatí pro soutěže pořádané na testování vlastností koní zapsaných v určité plemenné knize, pro regionální šlechtitelské soutěže nebo pro soutěže tradičního nebo historického charakteru.

(4) Podíl z peněžní výhry nebo jiného zisku, které plynou ze soutěží, určený pro zachování, rozvoj nebo zkvalitnění chovu koní, nesmí překročit výši 20 %.

[6a]) Směrnice Rady 90/428/EHS ze dne 26. června 1990 o obchodu s koňovitými určenými pro soutěže a o podmínkách jejich účasti v soutěžích.".

Dosavadní odstavce 3 až 7 se označují jako odstavce 5 až 9.

3. V § 13 odst. 6 věta první zní: „Uznaná chovatelská sdružení a oprávněné osoby vedou záznamy o výsledcích testování a posuzování klisen a hřebců, které včetně seznamu[6b]) soutěží uvedených v odstavci 3 větě poslední zasílají nejpozději do 31. ledna následujícího kalendářního roku osobě pověřené vedením ústřední evidence.".

Poznámka pod čarou č. 6b zní:

„[6b]) Rozhodnutí Komise 92/216/EHS ze dne 26. března 1992 o sběru dat týkajících se soutěží koňovitých podle čl. 4 odst. 2 směrnice Rady 90/428/EHS.".

4. V § 13 odst. 8 se na konci věty druhé doplňují slova „podle odstavce 2 písm. c)".

5. V § 30 odst. 3 se písmeno c) zrušuje.

6. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu A. Testování a posuzování užitkových vlastností I. Mléčná užitkovost se v písmenu a) variantě A_4 v bodu 1 slova „v rozmezí 24 až 36 dní" nahrazují slovy „v rozmezí 22 až 37 dní".

7. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu A. Testování a posuzování užitkových vlastností IV. Růstová schopnost v odstavci Hlavní zásady zkoušky vlastní užitkovosti v písmenu e) se slova „ ; v případě volného ustájení je zajištěna fixace při krmení krmnou směsí, nebo dávkování jadrného krmiva pomocí krmných boxů s využitím mikročipů v obojcích" zrušují.

8. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu A. Testování a posuzování užitkových vlastností V. Masná užitkovost plemen kombinovaného typu se v odstavci Hlavní zásady testování masné užitkovosti písmeno b) zrušuje.

Dosavadní písmena c) až f) se označují jako písmena b) až e).

9. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu B. Popis a hodnocení zevnějšku I. Lineární popis a hodnocení zevnějšku krav v odstavci Hodnocení se v písmenu b) slova „v období 30 – 300 dnů" nahrazují slovy „pro potřeby kontroly dědičnosti v období 30 – 210 dnů".

10. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku I. Lineární popis a hodnocení zevnějšku krav se v odstavci Lineární popis v písmenu b) slova „ ; minimální rozsah znaků podle hodnocených plemen je uveden v tabulce č. 1" zrušují.

11. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku I. Lineární popis a hodnocení zevnějšku krav se tabulka č. 1 zrušuje.

12. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku I. Lineární popis a hodnocení zevnějšku krav se věta „Pro účely kontroly dědičnosti se u krav zjišťují tělesné rozměry podle tabulky č. 4." nahrazuje větou „Pro účely kontroly dědičnosti se u krav zjišťuje výška v kříži.".

13. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku I. Lineární popis a hodnocení zevnějšku krav se tabulka č. 4 zrušuje.

14. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku II. Lineární popis a hodnocení zevnějšku plemenných býků se v odstavci Hodnocení zrušuje písmeno b).

Dosavadní písmeno c) se označuje jako písmeno b).

15. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku II. Lineární popis a hodnocení zevnějšku plemenných býků se v odstavci Lineární popis věta „Provádí se u znaků uvedených v tabulce č. 1 a upravovaných v souladu se změnami doplněnými a vyhlášenými uznaným chovatelským sdružením, alespoň v období mezi 3 a 4 rokem věku býka." zrušuje.

16. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku II. Lineární popis a hodnocení zevnějšku plemenných býků se v odstavci Pro účely lineárního popisu a hodnocení zevnějšku písmeno b), které zní: „při provádění lineárního popisu zevnějšku mezi 3 a 4 rokem věku býka", zrušuje.

Dosavadní písmeno c) se označuje jako písmeno b).

17. V příloze č. 2 Část I. Chov skotu Plemena mléčného a kombinovaného typu B. Popis a hodnocení zevnějšku tabulka č. 2 zní:

„Tabulka č. 2

KRÁVY			
Plemena kombinovaného typu		**Holštýnské plemeno**	
Charakteristika	***Koeficient***	***Charakteristika***	***Koeficient***
Rámec	0.35	Mléčný charakter	0.15
Osvalení	0.25	Kapacita	0.10
Končetiny	0.10	Stavba těla	0.15
Vemeno	0.30	Končetiny	0.20
		Vemeno	0.40
BÝCI			
Plemena kombinovaného typu		**Holštýnské plemeno**	
Charakteristika	***Koeficient***	***Charakteristika***	***Koeficient***
Užitkový typ	0.30	Užitkový typ	0.30
Kapacita	0.20	Kapacita	0.20
Tělesná stavba	0.20	Tělesná stavba	0.20
Končetiny	0.10	Končetiny	0.10
Záď	0.20	Záď	0.20".

Čl. II

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. září 2004.

Ministr:

Ing. **Palas** v. r.

476

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 30. června 2004 v plénu o návrhu prezidenta republiky na zrušení § 5 odst. 1 poslední věty, § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona 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,

takto:

Ustanovení § 5 odst. 1 poslední věty ve znění: „Ve zvláště odůvodněných případech, vyžaduje-li to zájem dítěte, umísťuje dítě mimo zařízení do smluvní rodiny.“,

§ 8 odst. 4 ve znění: „Diagnostický ústav smluvně zajišťuje spolupráci se smluvními rodinami. Prostřednictvím těchto smluvních rodin jsou zabezpečovány úkoly diagnostického ústavu zejména u dětí, u kterých pobyt v kolektivu není vhodný. Výběr a přípravu smluvních rodin, způsob spolupráce a kontroly stanoví diagnostický ústav podle vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí.“,

a § 41 odst. 2 ve znění: „Ministerstvo práce a sociálních věcí stanoví vyhláškou podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin, podrobnosti způsobu spolupráce a kontroly těchto smluvních rodin s diagnostickým ústavem.“ zákona 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, se zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů České republiky.

Odůvodnění

I.

Prezident republiky Václav Havel podal dne 5. září 2002, v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení poslední věty § 5 odst. 1, dále § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona 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, pro rozpor s čl. 1, čl. 4 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Návrh na zrušení shora uvedených ustanovení podal prezident republiky (dále též „navrhovatel“) z obav před možností zneužití uvedené právní úpravy v neprospěch dítěte z níže uvedených důvodů:

1. Ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb. (dále též „zákon“) zavádí možnost, aby diagnostický ústav umístil dítě ve smluvní rodině, přestože toto zařízení podle rozhodnutí soudu převzalo odpovědnost za veškerou péči o dítě. Zákon nedefinuje smluvní rodinu, neobsahuje úpravu práv a povinností dítěte a jeho biologických rodičů, včetně rozsahu odpovědnosti smluvní rodiny. Diagnostický ústav sám rodinu vybere a uzavře s ní smlouvu o výchově dítěte. Přitom soud k této změně výchovy dítěte nedává souhlas. Umísťování dítěte do smluv-

ní rodiny na základě smlouvy mezi diagnostickým ústavem a smluvní rodinou bez dostatečné a úplné zákonné úpravy včetně soudní kontroly považuje navrhovatel za zásah do ochrany základních práv a svobod dítěte ve smyslu čl. 4 Ústavy a čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny.

2. Napadený zákon zavádí do právního řádu České republiky nový institut smluvní rodiny, aniž by blíže vymezil jeho obsah a stanovil práva a povinnosti členů smluvní rodiny a dítěte, jakož i vztahy mezi smluvní rodinou, diagnostickým ústavem a zákonnými zástupci dítěte. Jde o pojem velmi neurčitý, jeho obsah nelze naplnit běžnými interpretačními postupy. Požadavek určitosti nesplňují ani podmínky, za kterých dítě může být do smluvní rodiny umístěno. Pojmy jako „ve zvláště odůvodněných případech" a „vyžaduje-li to zájem dítěte", byť částečně konkretizované pojmem „děti, u kterých pobyt v kolektivu není vhodný", jsou natolik vágní, že je nelze ani při nejlepší vůli označit za zákonné meze uvážení diagnostického ústavu.

3. Smluvní rodina má podle § 8 odst. 4 zákona poskytnout prostředí (zpravidla po dobu 8 týdnů) a zabezpečovat úkoly diagnostického ústavu stanovené v § 5 odst. 2 zákona, tj. úkoly diagnostické, vzdělávací, terapeutické, výchovné a sociální. V zákoně nejsou stanoveny požadavky na členy smluvní rodiny, jak je tomu např. u pedagogických i nepedagogických pracovníků školských zařízení. Vymezení smluvní rodiny tak, jak ji zákon pojímá, je naprosto neurčité, odporuje principu právní jistoty, a tím i principům právního státu. Dochází tak k rozporu tohoto zákona s čl. 1 Ústavy, který stanoví, že Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana.

4. Podle § 41 odst. 2 zákona má Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou stanovit charakter smlouvy mezi diagnostickým ústavem a smluvní rodinou, její obsah, rozsah práv a povinností, případně jaké důsledky oběma smluvním stranám a dále dítěti a jeho vlastním rodičům vzniknou. Zamýšlená vyhláška by tedy nutně musela obsahovat oprávnění a postupy, které však nesporně vyžadují zákonnou úpravu. Takové zmocnění je v přímém rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož ministerstva mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zmocněna. Ústava umožňuje zákonodárci, aby zmocnil orgán výkonné moci vydat k provedení zákona podzákonný předpis. Prováděcí předpis musí být v souladu se zákonem, jehož se týká, musí být vydán na jeho základě a v jeho mezích. Předpokladem tedy je, že zákon obsahuje základní rámec pro podzákonný předpis.

5. Právní úprava umísťování dětí do smluvní rodiny odporuje čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.

II.

V souladu s ustanovením § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") si Ústavní soud vyžádal vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení.

Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky podal vyjádření její předseda PhDr. Lubomír Zaorálek. Zrekapituloval podstatu návrhu a uvedl, že poslední věta ustanovení § 5 odst. 1 napadeného zákona zavádí v oblasti ústavní výchovy možnost, aby diagnostický ústav umístil dítě do smluvní rodiny. Ostatní napadená ustanovení zákona tento nový institut dále provádějí. Zákon č. 109/2002 Sb. byl schválen po řádně provedeném normotvorném procesu, podepsali jej příslušní ústavní činitelé a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů. Zákonodárný sbor v době, kdy označený zákon přijímal, jednal v přesvědčení, že zákon je v souladu

s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem České republiky. Je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem na zrušení vyjmenovaných ustanovení posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

Za Senát Parlamentu České republiky podal vyjádření jeho předseda JUDr. Petr Pithart. Zdůraznil, že všechna ustanovení zákona, navržená ke zrušení, se týkají institutu smluvní rodiny. S ohledem na většinovou vůli Senátu uvedl ve prospěch návrhu podaného prezidentem republiky tyto argumenty:

Listina základních práv a svobod v čl. 32 odst. 4 větě druhé výslovně stanoví, že práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona.V souladu s tímto principem soud nařizuje ústavní výchovu dítěte (§ 46 odst. 1 zákona o rodině), soud ukládá ochrannou výchovu mladistvému (§ 84 odst. 1 trestního zákona), soud také nařizuje předání dítěte do péče jiné osoby, ocitlo-li se nezletilé dítě bez jakékoliv péče nebo jsou-li jeho život nebo příznivý vývoj vážně ohroženy nebo narušeny (§ 76a odst. 1 občanského soudního řádu). Rozhodnutí soudu je třeba rovněž ke svěření dítěte do pěstounské péče (§ 45a odst. 1 zákona o rodině) a k osvojení dítěte (§ 63 odst. 2 zákona o rodině). Taktéž pozastavení omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti vyžaduje rozhodnutí soudu (§ 42 a 44 zákona o rodině). Naproti tomu ustanovení zákona napadená prezidentem republiky umožňují, aby diagnostický ústav na základě blíže nespecifikované smlouvy a bez rozhodnutí soudu umístil dítě do smluvní rodiny, a tím de facto změnil rozhodnutí soudu o nařízení ústavní výchovy nebo o uložení ochranné výchovy.

V této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu uveřejněný pod č. 72/1995 Sb. [nález sp. zn. Pl. ÚS 20/94, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí"), svazek 3, nález č. 18], kterým Ústavní soud zrušil ustanovení § 46 zákona o rodině v tehdy platném znění a § 19 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, umožňující okresnímu úřadu rozhodnout v naléhavých případech o okamžitém umístění dítěte do náhradní výchovy nahrazující výchovu rodičů na dobu, než rozhodne soud.

III.

V souladu s ustanovením § 42 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byl návrh zaslán též Veřejnému ochránci práv. Podle jeho obsáhlého vyjádření jsou ustanovení § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona v rozporu s ustanoveními čl. 1 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny, neboť představují nepřípustnou delegaci normotvorby na výkonný orgán (Ministerstvo práce a sociálních věcí) a umožňují úpravu mezí základních práv a svobod podzákonnou právní normou.

Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy zmocňuje ministerstva vydávat právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích. Omezení delegace normotvorby je jedním z tradičních a klíčových aspektů dělby moci a systému brzd a vzájemných vyvážení. Proto i ústavní pořádek České republiky dovoluje zákonodárci, aby za určitých podmínek zmocnil výkonné orgány k vydávání podzákonných právních předpisů. Zmocnění musí být výslovné a obsah podzákonného předpisu musí být v souladu se zákonem, který provádí. Pokud však Parlament rezignuje na stanovení mezí a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby řekla, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby, a tak porušuje i principy dělby moci.

V této souvislosti Veřejný ochránce práv připomněl, že také Ústavní soud se těmito otázkami již zabýval a poukázal zejména na nález č. Pl. ÚS 35/95, publikovaný pod č. 206/1996 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 5, nález č. 64.

Ve stejném smyslu se k otázkám delegace normotvorné pravomoci Ústavní soud vyslovil i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, publikovaném pod č. 96/2001 Sb. a uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí, svazek 21, nález č. 30, a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/01, publikovaném pod č. 410/2001 Sb. a uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí, svazek 24, nález č. 149.

Zákon v ustanoveních, jejichž zrušení je navrženo, zavádí do českého právního řádu pojem „smluvní rodina", aniž by jej blíže vymezil. Mezí, kterou zákonodárce pro ministerskou vyhlášku a pro rozhodování diagnostických ústavů o umístění dítěte do smluvní rodiny stanovil, je pouze to, že půjde o zvláště odůvodněný případ a že to bude vyžadovat zájem dítěte. Na jiném místě zákon demonstrativně uvádí, že do smluvních rodin mohou být umísťovány děti, u kterých pobyt v kolektivu není vhodný. Více ustanovení o institutu smluvní rodiny zákon neobsahuje a zmocňuje ministerstvo, aby vyhláškou stanovilo „podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin a podrobnosti spolupráce a kontroly těchto rodin".

Vzhledem k velmi kusé úpravě v zákoně je zřejmé, že spíše než stanovit podrobnosti by vyhláška musela upravit základní prvky tohoto zcela nového institutu. Zákonodárce tak rezignoval na stanovení cíle a účelu výchovy a péče o dítě ve smluvní rodině (zda má jít o péči dočasnou, překlenovací nebo naopak o dlouhodobou, třeba i s možnou perspektivou budoucího osvojení). Není stanoven režim „smlouvy" o umístění dítěte do smluvní rodiny, nejsou vymezeny její základní náležitosti, základní práva a povinnosti účastníků, není definován pojem smluvní rodiny a není stanoveno, kdo smluvní rodinou být nemůže. Nejsou stanoveny povinnosti členů smluvní rodiny a není vymezena jejich odpovědnost. Zákon nestanoví žádné kvalifikační předpoklady pro členy smluvních rodin, nevyžaduje například, aby jejich psychická způsobilost byla zjištěna psychologickým vyšetřením, jako je tomu u pedagogických pracovníků zařízení (srov. ustanovení § 18 a 19 zákona), nebo aby prošli nezbytnou přípravou. Nejsou vymezena práva a povinnosti dítěte umístěného do takové smluvní rodiny. Chybí úprava vztahů mezi smluvní rodinou, dítětem a jeho zákonnými zástupci (rodiči). Není upraven rozsah, výše a způsob úhrady nákladů za výkon péče ve smluvní rodině. Není upravena působnost ministerstva nad smluvními rodinami, nejsou upraveny sankce za porušení povinností při výkonu péče ve smluvní rodině, chybí dozor nad dodržováním právních předpisů atd. Z tohoto výčtu tedy podle Veřejného ochránce práv jednoznačně vyplývá, že práva a povinnosti osob zúčastněných na tomto institutu a pravomoci správních úřadů by musely být stanoveny vyhláškou ministerstva, aby se tento institut vůbec mohl stát funkčním.

Institut smluvní rodiny je zasazen do kontextu výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy. V jeho rámci se mají uplatňovat práva rodičů a dětí od sebe odloučených soudním rozhodnutím, často proti jejich vůli. Rozhodnutí diagnostického ústavu o umístění dítěte do smluvní rodiny je bezesporu dalším zásahem do práva na respektování rodinného a soukromého života dítěte a jeho rodiny (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Úprava zásahů do základních práv a svobod je však podle čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny vyhrazena zákonu. Uplatnit lze též obecný princip vyjádřený v čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož lze povinnost ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Nelze proto připustit, aby práva a povinnosti osob zúčastněných na tomto institutu byla vymezena jinými předpisy než zákonem. Jinak by se sféra základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k takovým pravomocím není oprávněna (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/95). Nelze také připustit, aby podzákonný práv-

ní předpis vymezil případy, meze a způsoby, za nichž lze uplatňovat státní moc vůči osobám zúčastněným na institutu smluvní rodiny (čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Veřejný ochránce práv zdůraznil, že ustanovení zákona, kterými je úprava těchto otázek svěřena vyhlášce ministerstva, jsou v rozporu s ustanoveními čl. 1 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a s ustanoveními čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny, a měla by proto být Ústavním soudem zrušena.

Podle Veřejného ochránce práv jsou ustanovení § 5 odst. 1 poslední věty a § 8 odst. 4 zákona v rozporu s čl. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika demokratickým právním státem, neboť jsou neurčitá. Dodal, že podle konstantní judikatury Ústavního soudu je jedním z principů právního státu princip právní jistoty a z toho plynoucí požadavek na jasnost a určitost zákona. V této souvislosti odkázal na nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93, publikovaný pod č. 131/1994 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 1, nález č. 25.

Neurčité vymezení institutu smluvní rodiny se mj. projevuje i v ustanovení § 8 odst. 4 zákona, podle něhož jsou prostřednictvím smluvních rodin „zabezpečovány úkoly diagnostického ústavu". Lze si jen obtížně představit, jak by byla smluvní rodina schopna zabezpečovat úkoly diagnostické, vzdělávací, terapeutické, výchovné a sociální, organizační, související s umísťováním dětí do zařízení, a konečně i úkol koordinační (srov. ustanovení § 5 odst. 2 zákona). Jde o úkoly velmi odborné, zajišťované v diagnostických ústavech týmem odborníků, kterým je pro plnění těchto úkolů svěřena řada pravomocí a je jim i zajištěno materiální zázemí. Také podmínky, za nichž lze dítě umístit do smluvní rodiny („ve zvláště odůvodněných případech, vyžaduje-li to zájem dítěte"), jsou formulovány příliš neurčitě. Intenzita této neurčitosti je tak vysoká, že vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daných ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.

Podle závěru Veřejného ochránce práv by měl Ústavní soud ustanovení zákona týkající se institutu smluvní rodiny zrušit, protože pro svou neurčitost jsou v rozporu s ustanovením čl. 1 Ústavy.

Zavedení institutu smluvní rodiny do zákona o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy je podle Veřejného ochránce práv cizím prvkem, který se vymyká smyslu a účelu zákona, tj. úpravy výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních. Předkladatelé pozměňovacího návrhu, kterým byl institut smluvní rodiny do textu zákona včleněn, se zřejmě inspirovali slovenskou úpravou obsaženou v zákoně č. 195/1998 Z. z., o sociálnej pomoci. Podle § 26 tohoto zákona může dětský domov poskytovat péči v rodinách pro profesionální výkon náhradní péče (tzv. profesionální náhradní rodina), které poskytují dětem péči a výchovu ve vlastním rodinném prostředí, mimo dětský domov. Na rozdíl od české úpravy tzv. smluvní rodiny jde o péči dětského domova poskytovanou profesionály – zaměstnanci dětského domova ve vlastním rodinném prostředí. Profesionální rodič za svou práci pobírá plat, jeho práce je řízena a kontrolována a má stanovenu náplň práce.

Podle Veřejného ochránce práv pochybnosti vzbuzuje i zmocnění Ministerstva práce a sociálních věcí k vydání vyhlášky o podrobnostech pro výběr a přípravu smluvních rodin a o podrobnostech spolupráce a kontroly těchto smluvních rodin s diagnostickým ústavem. Ústředním orgánem státní správy pro školská zařízení je totiž podle ustanovení § 7 kompetenčního zákona (zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které je také ústředním správním úřadem pro výkon ústavní a ochran-

né výchovy ve školských zařízeních (srov. ustanovení § 4 odst. 6 zákona). Je tedy nepochopitelné, proč podrobnosti o organizačním postupu diagnostického ústavu při přijímání, umísťování, přemísťování a propouštění dětí má vyhláškou stanovovat Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (§ 5 odst. 13), zatímco podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin, podrobnosti spolupráce a kontroly těchto smluvních rodin s diagnostickým ústavem, mají být stanoveny vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí.

IV.

V souladu s ustanovením § 42 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byla vyžádána i vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstva práce a sociálních věcí.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v zásadě souhlasí se závěry navrhovatele týkajícími se institutu tzv. „smluvní rodiny", zavedeného do českého právního řádu zákonem č. 109/2002 Sb. Předmětná ustanovení nebyla součástí vládního návrhu, ale byla doplněna cestou pozměňovacích návrhů při projednávání návrhu citovaného zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Výchova dětí a mládeže ve „smluvních rodinách" by mohla být vhodnou formou péče o děti a mládež, jinou otázkou je však zakotvení této výchovné formy v českém právním řádu, které je v dané době velmi problematické.

Předně chybí právní úprava tohoto institutu v zákoně. Zákon neobsahuje definici tohoto pojmu, vymezení požadavků kladených na smluvní rodiny, vymezení jejich práv a povinností, ale i práv a povinností dětí, vztahu mezi smluvní rodinou a diagnostickým ústavem. Jedná se tedy o neurčitý pojem, který zákon vůbec nevymezuje, pouze v § 41 odst. 2 odkazuje na prováděcí vyhlášku, kterou má Ministerstvo práce a sociálních věcí stanovit podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin, podrobnosti spolupráce a kontroly těchto smluvních rodin s diagnostickým ústavem.

Pokud zákon zmocňuje ministerstvo k úpravě něčeho, co v zákoně samotném upraveno není, je toto ustanovení v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy. V takovém případě se nejedná o provedení zákona, ale o jeho doplňování za situace, kdy chybí příslušná zákonná úprava, kterou by měla vyhláška provést.

Napadená ustanovení zákona č. 109/2002 Sb. odporují též čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny, podle nichž je státní moc možno uplatňovat jen v případech a mezích, které stanoví zákon, a to způsobem, který zákon stanoví, a povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Zákonem předvídaná vyhláška by při vymezení tohoto institutu musela nepochybně obsahovat i stanovení povinností smluvní rodiny ve vztahu k dítěti i diagnostickému ústavu, které však nemají nezbytný základ v podobě pozitivní zákonné úpravy.

V zákoně rovněž chybí jakékoli ustanovení o soudní ingerenci. Přitom podle čl. 32 odst. 4 Listiny mohou být práva rodičů omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Zákon počítá s tím, že dítě by bylo umístěno do smluvní rodiny pouze na základě smlouvy uzavřené mezi touto rodinou a diagnostickým ústavem, a to bez jakékoli kontroly soudem a zákonného podkladu. Obecný institut smluvní volnosti účastníků závazkových vztahů by tak umožňoval neomezenou možnost smluvních stran dohodnout v zásadě jakékoli podmínky výchovy ve smluvních rodinách, čímž by došlo i k porušení závazků České republiky vyplývajících též z mezinárodních právních normativních aktů (viz např. Evropská úmluva o výkonu práv dětí – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 54/2001 Sb.).

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v rámci metodické činnosti vypracovalo pokyn k umísťování dětí s nařízenou ústavní výchovou nebo uloženou ochrannou výchovou do smluvních rodin. Podle čl. I bodu 2 tohoto pokynu do doby vydání vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí ve smyslu § 41 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb. diagnostické ústavy umísťují děti s nařízenou ústavní výchovou nebo uloženou ochrannou výchovou pouze do školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy podle § 5 odst. 1 věty první zákona č. 109/2002 Sb. Tímto pokynem bude zajištěno, že do doby, než bude situace vyřešena v rovině právní úpravy, nebude svěřování do smluvních rodin probíhat.

V.

Podle vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí ustanovení § 5 odst. 1 poslední věty, § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb. jsou v rozporu s Ústavou a Listinou, protože zakládají diagnostickému ústavu oprávnění umístit dítě do smluvní rodiny. Přitom nejsou zákonem vymezeny vzájemné právní vztahy mezi diagnostickým ústavem, smluvní rodinou, dítětem a zákonnými zástupci dítěte. Úplně se opomíjí skutečnost, že rozhodnutí soudu o umístění dítěte do ústavní péče se mění dohodou několika osob, aniž by pro takové jednání byla stanovena zákonná pravidla. V takovém případě není vyloučeno, aby se dítě, svěřené rozhodnutím soudu do ústavní péče, dostalo na základě zamýšlené dohody mezi ředitelem diagnostického ústavu a osobami tvořícími smluvní rodinu do rodiny, jejíž prostředí je pro dítě nevyhovující. Pro srovnání ministerstvo připomíná úpravu postavení a povinností osvojitelů a pěstounů, respektive budoucích osvojitelů a pěstounů. Tato úprava je v plném rozsahu úpravou zákonnou, nikoliv podzákonnou.

Shora popsanou nepřijatelnou právní situaci nemůže vyřešit ani vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí, jejíž vydání předpokládá § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona. Předpokládaná vyhláška by musela zahrnovat stanovení povinností členů smluvní rodiny, např. povinnosti zúčastnit se přípravy pro péči o dítě, povinnosti sdělit určité osobní údaje, povinnosti spolupracovat při provádění kontroly a rovněž stanovení různých povinností spojených s výběrem smluvní rodiny a se samotnou péčí o dítě. Zakotvením uvedených povinností ve vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí na základě obecně formulovaného zmocnění § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona by došlo k porušení čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích.. Dotčená ustanovení zákona nejsou potřebným podkladem, který by stanovil meze, v nichž se má prováděcí vyhláška pohybovat. Z ustanovení § 5 odst. 1, § 8 odst. 4 ani z § 41 odst. 2 zákona nelze tyto meze dovodit.

Konečně dotázané ministerstvo zastává názor, že zmocnění Ministerstva práce a sociálních věcí k vydání vyhlášky je vadné z hlediska zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ve smyslu § 8 odst. 4 napadeného zákona mají být prostřednictvím smluvních rodin zabezpečovány úkoly diagnostického ústavu. Zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, však v ustanovení § 7 řadí školská zařízení do působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a nikoli Ministerstva práce a sociálních věcí.

VI.

Ústavní soud si vyžádal i vyjádření Fondu ohrožených dětí. Fond se neztotožňuje s argumentací navrhovatele v tom, že nový institut smluvní rodiny představuje zásah do ochrany základních práv a svobod dítěte, nebo že odporuje principu právní jistoty, a tím i principům právního státu. Neobává se, že by tuto právní úpravu bylo možno zneužít v neprospěch dítěte ve větším rozsahu, než je i nyní možno zneužít systém ústavní výchovy

(např. výchovné opatření, resp. trest spočívající v zákazu návštěvy dítěte u rodičů). Rovněž se nedomnívá, že by bližší podmínky fungování smluvních rodin nemohlo stanovit Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou, jak zákon umožňuje. Fond ohrožených dětí se domnívá, že ústavní stížnost navrhovatele není důvodná, protože právní postavení dítěte ve smluvní rodině se nemění, i nadále podléhá základním principům režimu ústavní výchovy. Zodpovědnost a kontrola nad dítětem stále náleží ústavnímu zařízení. Nic se nemění ani na možnosti kontaktu dítěte s vlastní rodinou.

VII.

Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud při rozhodování v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů posuzuje obsah těchto předpisů z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, jakož i ze zaslaných sněmovních tisků a údajů o průběhu hlasování je zřejmé, že zákon č. 109/2002 Sb. byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích kompetence stanovené Ústavou.

Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas dne 6. prosince 2001, byl postoupen k projednání Senátu dne 19. prosince 2001. Plénum Senátu projednalo návrh zákona dne 17. ledna 2002 na své 13. schůzi a usnesením č. 263 návrh zákona zamítlo. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona hlasovala znovu na své 46. schůzi dne 5. února 2002 a usnesením č. 2016 návrh zákona schválila. Prezident republiky poté přijatý zákon vrátil, avšak Poslanecká sněmovna na zákonu setrvala (viz usnesení č. 2121 ze 47. schůze dne 12. března 2002).

Po posouzení návrhu podaného prezidentem republiky a po zvážení všech okolností dospělo plénum Ústavního soudu k závěru, že návrh je důvodný.

Všechna ustanovení zákona, která navrhovatel navrhuje zrušit, se týkají institutu smluvní rodiny, který byl do právního řádu České republiky zaveden zákonem č. 109/2002 Sb. Zmíněná ustanovení nebyla součástí vládního návrhu zákona, ale byla do zákona začleněna na základě poslanecké iniciativy v průběhu projednávání zákona Poslaneckou sněmovou Parlamentu České republiky.

Prvním ustanovením zákona, jehož zrušení je navrženo, je poslední věta § 5 odst. 1, která zní: „Ve zvláště odůvodněných případech, vyžaduje-li to zájem dítěte, umísťuje dítě mimo zařízení do smluvní rodiny.“.

V zájmu úplnosti nutno podotknout, že ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb. definuje diagnostický ústav jako zařízení, které přijímá do péče děti (viz § 2 odst. 3, 4 a 5 téhož zákona), u nichž byla nařízena ústavní výchova nebo uložena ochranná výchova, děti, u kterých bylo nařízeno předběžné opatření k zajištění péče o nezletilé děti podle § 76a občanského soudního řádu. Ústav dále přijímá do péče i děti, které nejsou občany České republiky a splňují podmínky stanovené v § 2 odst. 2 a 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Diagnostický ústav přijímá do péče rovněž děti, o jejichž umístění v důsledku jejich poruch chování požádaly osoby odpovědné za výchovu (§ 7 odst. 1 zákona).

Na základě výsledků komplexního vyšetření, zdravotního stavu dětí a volné kapacity jednotlivých zařízení je diagnostický ústav umísťuje do dětských domovů, dětských domovů se školou nebo výchovných ústavů, s výjimkou dětí přijatých do diagnostického ústavu na základě § 7 odst. 1 zákona. Těm je poskytována preventivní výchovná péče podle § 16 zákona.

Poslední věta ustanovení § 5 odst. 1 zákona, jejíž zrušení je navrhováno, pak zavádí možnost, aby diagnostický ústav umístil dítě do smluvní rodiny „ve zvláště odůvodněných případech, vyžaduje-li to zájem dítěte". Toto oprávnění diagnostického ústavu se tedy vztahuje na všechny děti shora uvedené kromě dětí umístěných podle § 7 odst. 1 zákona.

Umísťování dítěte do smluvní rodiny na základě smlouvy mezi diagnostickým ústavem a smluvní rodinou bez dostatečné a úplné zákonné úpravy včetně soudní kontroly považuje Ústavní soud za zásah do základních práv a svobod dítěte ve smyslu čl. 4 Ústavy a čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Ustanovení čl. 32 odst. 1 Listiny zaručuje zvláštní ochranu dětí a mladistvých, takže práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona (čl. 32 odst. 4 Listiny). O odebrání dítěte z péče rodičů může tedy rozhodnout jedině soud. V souladu s tímto principem tedy jen soud nařizuje ústavní výchovu dítěte (§ 46 odst. 1 zákona o rodině). Stane-li se tak, dítě jde nejprve do diagnostického ústavu, který pak rozhodne o jeho dalším umístění do dětského domova, dětského domova se školou nebo do výchovného ústavu, jak poukázáno shora.

Stejně tak jen soud nařizuje předání dítěte do péče jiné osoby, ocitlo-li se nezletilé dítě bez jakékoliv péče nebo jsou-li jeho život nebo příznivý vývoj vážně ohroženy nebo narušeny (§ 76a odst. 1 občanského soudního řádu). Rozhodnutí soudu je třeba rovněž ke svěření dítěte do pěstounské péče (§ 45a odst. 1 zákona o rodině) a k osvojení dítěte (§ 63 odst. 2 zákona o rodině). Rovněž pozastavení, omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti vyžaduje rozhodnutí soudu (§ 42 a 44 zákona o rodině).

Shora citované ustanovení § 5 odst. 1 zákona umožňuje, aby diagnostický ústav na základě blíže nespecifikované smlouvy a bez rozhodnutí soudu umístil dítě do smluvní rodiny, tedy aby takovou rodinu sám vybral a uzavřel s ní smlouvu o výchově dítěte. Jedná se o změnu výchovného prostředí dítěte, o které soud nerozhoduje, ke které nedává žádný souhlas. Tím diagnostický ústav může fakticky změnit rozhodnutí soudu o nařízení ústavní výchovy nebo o uložení ochranné výchovy.

Pokud tedy zákon nově svěřuje do rukou diagnostického ústavu i pravomoc umístit dítě ve smluvní rodině, tedy do výchovy jiné fyzické osoby než rodiče, dochází k významnému zásahu do rozhodovací pravomoci soudu. Smlouva diagnostického ústavu se smluvní rodinou tak vlastně mění výrok soudu, který rozhodl o nařízení ústavní výchovy. Ustanovení § 36 zákona dokonce vylučuje správní řád pro rozhodování diagnostického ústavu podle § 5 odst. 1 zákona. Procesní postavení účastníků řízení při postupu podle § 5 odst. 1 zákona je tak výrazně omezeno ve srovnání s procesním postavením účastníků řízení, kdy o svěření dítěte do výchovy jiné fyzické osoby rozhoduje soud podle ustanovení § 45 zákona o rodině. Dítě by tak bylo umístěno do smluvní rodiny pouze na základě smlouvy uzavřené mezi vybranou rodinou a diagnostickým ústavem bez jakéhokoli zákonného podkladu a bez soudní kontroly.

K umístění dítěte do smluvní rodiny podle napadených ustanovení zákona může tedy dojít jen na základě smlouvy, aniž by pro takové jednání byla stanovena jasná zákonná pravidla. V takovém případě není vyloučena možnost, že se dítě svěřené rozhodnutím soudu do ústavní péče dostane na základě dohody mezi ředitelem diagnostického ústavu a osobami tvořícími smluvní rodinu do prostředí, které bude pro dítě nevyhovující.

Tato právní úprava porušuje i závazky České republiky vyplývající zejména z čl. 9 Úmluvy o právech dítěte (viz sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.). Podle tohoto článku odstavce 1: „Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zajistí, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné v zájmu dítěte. Takové určení může být nezbytným v některém konkrétním případě, například, jde-li o zneužívání nebo zanedbávání dítěte rodiči nebo žijí-li rodiče odděleně a je třeba rozhodnout o místě pobytu dítěte.“.

Došlo rovněž k porušení závazků vyplývajících pro Českou republiku z Evropské úmluvy o výkonu práv dětí, přijaté ve Štrasburku dne 25. ledna 1996, která byla jménem České republiky podepsána dne 26. dubna 2000 (viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 54/2001 Sb.). S touto Úmluvou vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky Úmluvu ratifikoval. Úmluva vstoupila v platnost na základě svého čl. 21 odst. 3 dne 1. července 2000. Pro Českou republiku vstoupila v platnost podle odstavce 4 téhož článku dne 1. července 2001.

Při ratifikaci Úmluvy bylo učiněno následující prohlášení České republiky:
„Česká republika prohlašuje podle článku 1 odst. 4 Evropské úmluvy o výkonu práv dětí, přijaté ve Štrasburku dne 25. ledna 1996, že tuto úmluvu použije na řízení o osvojení, řízení o svěření dítěte do pěstounské péče a řízení o omezení nebo zbavení rodičovské zodpovědnosti, jakož i na všechna další řízení ve věcech rodinných, jež se dotýkají práv dítěte.“.

Podle čl. 1 odst. 3 Evropské úmluvy o výkonu práv dětí „Pro účely této úmluvy výraz soudní řízení, které se týká dítěte, znamená řízení v rodinných věcech, zejména pak to, v němž jde o výkon rodičovské zodpovědnosti, o otázky pobytu a práva styku s dítětem.“. Podle čl. 2 písm. a) této úmluvy pak výraz „soudní orgán“ znamená soud nebo správní orgán mající rovnocenné pravomoci.

Dalším ustanovením zákona, jehož zrušení je navrženo, je § 8 odst. 4 zákona, který stanoví, že: „Diagnostický ústav smluvně zajišťuje spolupráci se smluvními rodinami. Prostřednictvím těchto smluvních rodin jsou zabezpečovány úkoly diagnostického ústavu zejména u dětí, u kterých pobyt v kolektivu není vhodný. Výběr a přípravu smluvních rodin, způsob spolupráce a kontroly stanoví diagnostický ústav podle vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí.“.

Jak už bylo výše konstatováno, zákon v ustanoveních, jejichž zrušení je navrženo, zavádí do českého právního řádu pojem „smluvní rodina“, který však blíže nevymezuje, a jeho ustanovení jsou v tomto směru neurčitá. Jsou tedy podle závěru Ústavního soudu v rozporu s čl. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika demokratickým právním státem. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je jedním z principů právního státu princip právní jistoty a z toho plynoucí požadavek na jasnost a určitost zákona (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93, publikovaný pod č. 131/1994 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 1, nález č. 25). Neurčitost zákona však sama o sobě k závěru o jeho neústavnosti nestačí, jak vyplývá z nálezu sp.

zn. Pl. ÚS 9/95 (publikovaného pod č. 107/1996 Sb. a uveřejněného ve Sbírce rozhodnutí, svazek 5, nález č. 16). Zde Ústavní soud konstatoval, že „neurčitost některého z ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy) toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.“. Ustanovení zákona navržená ke zrušení uvedené podmínky naplňují. Neurčité vymezení institutu smluvní rodiny se výrazně projevuje v ustanovení § 8 odst. 4 zákona, podle něhož jsou prostřednictvím smluvních rodin „zabezpečovány úkoly diagnostického ústavu“. Lze si jen obtížně představit, jak by mohla smluvní rodina zabezpečovat úkoly diagnostické, vzdělávací, terapeutické, výchovné a sociální, organizační, související s umísťováním dětí do zařízení, a konečně i úkol koordinační (srov. ustanovení § 5 odst. 2 zákona). Z tohoto výčtu je patrno, že jde o úkoly velmi odborné, zajišťované v diagnostických ústavech týmem odborníků, kterým je pro plnění těchto úkolů svěřena řada pravomocí a je jim i zajištěno materiální zázemí. Také podmínky, za nichž lze dítě umístit do smluvní rodiny („ve zvláště odůvodněných případech, vyžaduje-li to zájem dítěte“), jsou formulovány příliš neurčitě. Intenzita této neurčitosti je tak vysoká, že vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daných ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.

V ustanovení § 8 odst. 4 a ve zmocňovacím ustanovení § 41 odst. 2, které pověřuje Ministerstvo práce a sociálních věcí stanovit vyhláškou podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin a podrobnosti spolupráce a kontroly těchto rodin, stanovil zákonodárce pro zmíněnou ministerskou vyhlášku jen velmi stručné a neurčité meze, zahrnující pouze bližší úpravu:
- výběru smluvních rodin
- jejich přípravu
- podrobnosti spolupráce těchto rodin s diagnostickým ústavem
- kontrolu těchto rodin.

Jinak zákon hovoří o smluvní rodině jen v § 5 odst. 1 poslední větě (viz shora), kde dává diagnostickému ústavu možnost umístit dítě do smluvní rodiny:
- jedná-li se o zvlášť odůvodněný případ
- vyžaduje-li to zájem dítěte.

Více slov o institutu smluvní rodiny zákon neobsahuje. Vzhledem k této kusé úpravě je zřejmé, že spíše než podrobnosti by vyhláška musela upravit všechny základní prvky tohoto nového institutu. Zákonodárce neupřesnil, zda má jít o péči dočasnou, překlenovací či dlouhodobou, s možnou perspektivou budoucího osvojení. V zákoně zcela chybí definice pojmu „smluvní rodina“ a vymezení požadavků kladených na tuto rodinu. Smluvní rodina není definována ani pozitivně, ani negativně, tj. není stanoveno, jaká rodina např. smluvní rodinou být nemůže. Chybí vymezení kritérií a kvalifikačních předpokladů, které by smluvní rodina měla splňovat a jakým způsobem bude ověřována schopnost zájemců – fyzických osob – zajistit řádnou péči o dítě ve smluvní rodině. Není jasné, zda půjde o smluvní vztahy pouze s manželskými páry nebo s jednotlivci, zda a jakým způsobem bude omezen počet dětí v jedné smluvní rodině atd. Chybí jakékoli vymezení práv osob pečujících o dítě ve smluvní rodině a stanovení, jakým způsobem má být řešeno hmotné zabezpečení dítěte v této rodině. Není rovněž stanoveno, v jakém smluvním vztahu mají být osoby tvořící smluvní rodinu vůči diagnostickému ústavu (v úvahu přichází pracovněprávní nebo občanskoprávní) a jaký typ smlouvy lze s diagnostickým ústavem uzavřít. Nejsou vymezeny základní náležitosti této smlouvy a základní práva a povinnosti jejích účastníků včetně jejich odpovědnosti.

Z tohoto výčtu jednoznačně vyplývá, že práva a povinnosti osob a orgánů zúčastněných na tomto institutu a jejich pravomoci by musely být stanoveny vyhláškou ministerstva, aby se tento institut vůbec mohl stát funkčním.

Znamená to, že ustanovení § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 napadeného zákona jsou v rozporu s čl. 1 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny, neboť představují nepřípustnou delegaci normotvorby na orgán moci výkonné (Ministerstvo práce a sociálních věcí) a umožňují úpravu mezí základních práv a svobod podzákonnou právní normou.

Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy zmocňuje ministerstva vydávat právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích. Napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s tímto článkem Ústavy, protože ministerstvo je zmocněno úpravou něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze, co sám vůbec neupravuje. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění, neboť prováděcí předpis by institut smluvní rodiny musel přesně vymezit. Chybí tedy příslušná zákonná úprava, kterou by měla ministerská vyhláška provést. Zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro zmíněný podzákonný předpis.

Pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákonnému právnímu předpisu, který lze operativněji měnit. Proto i ústavní pořádek České republiky dovoluje zákonodárci, aby za určitých podmínek zmocnil výkonné orgány k vydávání podzákonných právních předpisů. Zmocnění ovšem musí být výslovné a obsah podzákonného předpisu musí být v souladu se zákonem, který provádí, musí tedy být vydán na jeho základě a v jeho mezích. Pokud však Parlament rezignuje na stanovení příslušného rámce a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby stanovila, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby, a porušuje tak i principy dělby moci, stanovené mj. v čl. 2 odst. 1 Ústavy.

Omezení delegace normotvorby je jedním z tradičních a klíčových aspektů dělby moci a systému brzd a vzájemných vyvážení, na nichž je postaven i ústavní pořádek České republiky. Zákonodárce v systému dělby moci zásadně nemůže přenést svou pravomoc na jiný subjekt, svěřit ji do jiných rukou. Předpokládaná prováděcí vyhláška by musela určit osobám tvořícím smluvní rodinu celou řadu povinností, zejména zúčastnit se přípravy péče o dítě, sdělit určité osobní údaje (zřejmě včetně zdravotního stavu), spolupracovat při provádění kontroly, této kontrole se podrobit apod.

Podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Zakotvení uvedených povinností v prováděcí vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí na základě zmocnění § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona by tedy porušilo podmínky čl. 4 odst. 1 Listiny.

Napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s ústavními principy podzákonné normotvorby definovanými Ústavním soudem České republiky zejména v nálezech publikovaných pod č. 410/2001 Sb. a č. 96/2001 Sb. V nich Ústavní soud vyslovil, že odvozená normotvorba exekutivy musí respektovat níže uvedené zásady:

1. podzákonný předpis musí být vydán oprávněným subjektem,
2. podzákonný předpis nesmí zasahovat do věcí vyhrazených zákonu,
3. musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard.

Podle judikatury Ústavního soudu nemusí být každá povinnost stanovena zákonem, neboť požadavek, aby jakákoliv povinnost byla stanovena přímo a výhradně zákonem, by „zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“ (srov. nález č. 410/2001 Sb.). Podzákonný předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.

Napadený zákon se v ustanoveních § 8 odst. 4 a v § 41 odst. 2 shora uvedených principů nedrží. Vymezení pojmu smluvní rodiny v zákoně je neurčité. Stejně tak neurčité jsou podmínky, za nichž lze dítě do smluvní rodiny umístit („ve zvláště odůvodněných případech, vyžaduje-li to zájem dítěte“). Intenzita této neurčitosti je tak vysoká, že vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daných ustanovení pomocí obvyklých interpretačních postupů. Tím odporuje principu právní jistoty a principům právního státu. Dochází tak k rozporu těchto ustanovení zákona s čl. 1 Ústavy, který stanoví, že Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana.

Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte „Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať již uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.“. Ve světle tohoto ustanovení Úmluvy o právech dítěte Ústavní soud zastává názor, že právní úprava výběru, přípravy a kontroly smluvních rodin musí sledovat jeden základní cíl, a to ochranu dítěte v tom směru, aby při péči v rámci smluvní rodiny neutrpělo jakoukoliv újmu. Všechny důležité otázky týkající se ochrany zájmů dítěte byly až dosud upraveny zákonem a není důvod, proč by právě v případě smluvních rodin měla postačovat pouze podzákonná úprava.

V souladu s § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu všichni účastníci tohoto řízení souhlasili s tím, aby Ústavní soud upustil od ústního jednání ve věci. Za této procesní situace plénum Ústavního soudu rozhodlo mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků dne 30. června 2004. Nálezem vydaným podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušilo ustanovení § 5 odst. 1 poslední věty, § 8 odst. 4 a § 41 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb. pro rozpor s čl. 1, čl. 4 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny, a to ke dni publikace tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: 974 832 341 a 974 833 502, fax: 974 833 502 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 519 305 161, fax: 519 321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2004 činí 3000,– Kč, druhá záloha na rok 2004 činí 3000,– Kč, třetí záloha na rok 2004 činí 3000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 519 305 176, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 179, 519 305 179, objednávky-knihkupci – 516 205 161, 519 305 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov**: Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Knihkupectví JUDr. Oktavián Kocián, Příkop 6, tel.: 545 175 080; **Břeclav**: Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 519 322 132, fax: 519 370 036; **České Budějovice**: SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 432 244; **Hradec Králové**: TECHNOR, Wonkova 432; **Hrdějovice**: Ing. Jan Fau, Dlouhá 329; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno**: eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy**: Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice**: Jaroslav Tvrdík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most**: Knihkupectví „U Knihomila", Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc**: ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Opava**: FERRAM, a. s., prodejna KNIHA Mezi trhy 3; **Ostrava**: LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29, Petr Grež, Markova 34; **Otrokovice**: Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice**: LEJHANEC, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň**: TYPOS, a. s. Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1**: Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2**: ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům); **Praha 4**: SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5**: SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6**: PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 7**: Donáška tisku, V Hájích 6; **Praha 8**: JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9**: Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po–pá 7–12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190; **Přerov**: Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9, Jana Honková – YAHO – i – centrum, Komenského 38; **Sokolov**: KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Šumperk**: Knihkupectví D & G, Hlavní tř. 23; **Tábor**: Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice**: Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Trutnov**: Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem**: Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. číslech 516 205 174, 519 305 174. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnická osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.