

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Anežka Stodolová

**Správní řízení v oblasti sociálně-právní ochrany dětí
a problematické aspekty aplikační praxe**

Diplomová práce

Olomouc 2024

Prohlášení o původnosti

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Správní řízení v oblasti sociálně-právní ochrany dětí a problematické aspekty aplikační praxe vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 105.161 znaků včetně mezer.

V Poličce dne 31. 3. 2024

Anežka Stodolová

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucí práce, JUDr. Soně Pospíšilové, Ph.D., za její vstřícný přístup, odborné vedení mé diplomové práce, za cenné rady, které mi po celou dobu poskytovala. Dále bych chtěla poděkovat zaměstnancům OSPOD Polička za oči otvírající náhled do praxe. A v neposlední řadě svým rodičům za podporu během celé doby studia.

Obsah

Seznam zkratk.....	6
Úvod	7
1. Ochrana dítěte, sociálně-právní ochrana dětí a související právní úprava.....	9
1.1 Právní úprava	10
1.1.2 Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí	11
1.2 Základní pojmy a jejich vymezení	12
1.3 Hlavní principy sociálně-právní ochrany dětí.....	14
2. Správní řízení podle správního řádu a podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí....	16
2.1 Orgány zajišťující sociálně-právní ochranu dětí	16
2.2 Působnost, pravomoc a příslušnost OSPOD	17
2.2.1 Krajský úřad.....	17
2.2.2 Obecní úřad obce s rozšířenou působností	18
2.2.3 Obecní úřady a újezdní úřady	18
2.2.4 Ministerstvo práce a sociálních věcí.....	19
2.2.5 Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí	19
2.2.6 Krajská pobočka Úřadu práce.....	19
2.3 Zásady činnosti OSPOD jakožto správních orgánů.....	20
2.4 Postavení OSPOD jako správního orgánu ve správním řízení.....	22
2.4.1 Správní řízení zahájená na základě žádosti.....	22
2.4.2 Správní řízení zahájené ex offo	22
2.5 Postavení OSPOD jako tzv. dožádaných orgánů	23
2.6 Práce sociálních pracovníků a jejich agenda	24
3. Výchovní opatření dle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.....	28
3.1 Procesní úprava správního řízení a rozhodnutí o výchovném opatření.....	29
3.2 Druhy výchovných opatření	32
3.2.1 Napomenutí	32
3.2.2 Dohledy OSPOD.....	33
3.2.3 Omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte.....	33
3.2.4 Uložení odborné poradenské pomoci	34

3.3 Aplikáční praxe výchovných opatření.....	34
3.4 Porovnání aplikační praxe v jednotlivých krajích ČR.....	37
4. Porovnání správního řízení a soudních řízení se zaměřením na výchovná opatření.....	39
4.1 Právní úprava.....	39
4.2 Porovnání pravomoci obou orgánů	40
4.2.1 Výchovná opatření dle § 925 Občanského zákoníku.....	40
4.2.2. Výchovná opatření dle zákona o soudnictví ve věcech mládeže.....	40
4.3 Postavení a přístup účastníků	41
Závěr	42
Seznam použitých zdrojů	44
Abstrakt	47
Klíčová slova	48

Seznam zkratk

Evropská Úmluva	Sdělení č. 209/1992 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
LZPS, Listina	Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Obecní úřad ORP	Obecní úřad obce s rozšířenou působností
Občanský zákoník, OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OSPOD	Orgán nebo orgány sociálně-právní ochrany dětí
OSPOD Polička	Orgánu sociálně-právní ochrany dětí, který je součástí Odboru sociálních věcí a zdravotnictví při Městském úřadu Polička
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Správní řád, SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Sdělení č. 104/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZOM	Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů
ZSPO	Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
ZŘS	Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Ve své diplomové práci jsem se rozhodla věnovat tématu správních řízení vedených v oblasti sociálně-právní ochrany dětí. Jakým způsobem jsou správní řízení ze strany orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) vedena, či spíše nevedena, jsem se rozhodla přiblížit na příkladu ukládání tzv. výchovných opatření dle § 13 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSPO“). Cílem předkládané práce tedy je analyzovat současnou právní úpravu, porovnat ji s reálnou aplikační praxí OSPOD, kterou porovnám mezi jednotlivými kraji České republiky a následně v závěru práce navrhuji úpravu de lege ferenda. Diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol, v rámci kterých se pokouším odpovědět na následující výzkumné otázky:

1. Jaká je aktuální právní úprava v oblasti správních řízení vedených orgány sociálně-právní ochrany dětí?
2. Jaký je přístup OSPOD k této právní úpravě? Jsou v praxi ukládána výchovná opatření podle § 13 ZSPO?
3. Je třeba takto zavedenou praxi měnit? Jak by se musela změnit právní úprava, aby se jí OSPOD řídily?

Na 1. otázku se pokusím najít odpověď v první kapitole, v níž uvedu čtenáře do tématu porovnáním ochrany dětí se sociálně-právní ochranou dětí, zmíním, které orgány se jí věnují, kdy vymezím jejich pravomoc a příslušnost. Zmiňuji, jaká právní úprava na ně dopadá a jakými principy a zásadami z této právní úpravy se při výkonu své činnosti řídí. V rámci této kapitoly vysvětlím důležité pojmy, které se s tématem sociálně-právní ochrany dítěte pojí.

Na to naváže druhá kapitola, která popíše, jaké orgány vykonávají sociálně-právní ochranu dětí, jaká právní úprava na ně dopadá, jak vedou správní řízení, jejich působnost, pravomoc a příslušnost a zásady, kterými se při své činnosti řídí. Stručně popíšu, kdy OSPOD funguje jako tzv. dožádaný orgán. Na závěr druhé kapitoly se budu zabývat agendou zaměstnanců OSPOD, konkrétně zaměstnanců odboru sociálně-právní ochrany dítěte, při obecním úřadu obce s rozšířenou působností.

Třetí kapitola se zabývá konkrétním správním řízením, které mohou OSPOD vykonávat, a to řízením podle § 13 ZSPO, jeho právní úpravou, popisují zde jednotlivá výchovná opatření, které je OSPOD oprávněn ukládat nezletilým a jejich rodinám. Zároveň odpovídám 2. výzkumnou otázku, tedy jak OSPOD přistupuje k tomuto správnímu řízení, zda skutečně tato výchovná opatření ukládá. Toto budu zjišťovat empiricky – při stáži na Orgánu sociálně-právní ochrany dětí, který je součástí Odboru sociálních věcí a zdravotnictví při Městském úřadu Polička (dále jen „OSPOD Polička“). Díky této stáži snad nahlédnu na problematiku z praktické roviny. Dále bych

chtěla porovnat tuto praxi v rámci celé České republiky, a to kvantitativně pomocí žádostí na jeden OSPOD z každého kraje s dotazem, kolik správních rozhodnutí v oblasti výchovných opatření vydali za rok 2023. Zároveň obdobnou žádost zašlu na příslušné soudy.

V poslední kapitole velmi stručně správní řízení v oblasti sociálně-právní ochrany dětí porovnám s ochranou dítěte poskytovanou v rámci civilního soudního procesu, tak i v rámci trestního řízení s mladistvým.

V závěru práce shrnuji zkoumanou problematiku a identifikuji možná řešení, jak by bylo možné příslušnou právní úpravu změnit, aby více reflektovala potřeby OSPOD, jakožto správních orgánů, které mají reprezentovat a zejména prosazovat práva dětí, ať již svou vrchnostenskou činností či nevrchnostenskou. Závěr práce tedy poskytuje odpověď na 3. výzkumnou otázku.

Při psaní této práce jsem využívala několika výzkumných metod, pomocí analýzy jsem zkoumala příslušnou právní úpravu správního řízení (přitom vycházím zejména z komentářové literatury k dané právní úpravě), analogicky jsem toto porovnávala s řízením soudním v rámci té stejné oblasti – udělování výchovných opatření. Také jsem užívala pozorovací metodu, a to v při výkonu mé praxe na OSPOD Polička, výsledky tohoto pozorování jsem následně porovnávala pomocí dotazníkového šetření se 14 dalšími OSPOD. Tato práce tak kombinuje kvalitativní výzkum (rozhovory se zaměstnanci OSPOD Polička) a kvantitativní výzkum (již zmiňované dotazníkové šetření). V závěru práce užívám syntézu, a to když se snažím poznatky jednotlivých metod výzkumu užitých v této práci „propojit“ a vytvořit na problematiku jasný názor a dojít k různým řešením dané problematiky. Diplomová práce se tedy snaží skloubit jak teoretické poznatky s reálnou aplikační praxí, podpořenou daty z celé České republiky, zjištěnou vlastním výzkumem ve sledované oblasti.

V rámci dalšího výzkumu si myslím, že by bylo dost možné rozpracovat a dále prozkoumat zejména kvantitativní výzkum v podkapitole 3.4, bylo by možné zkoumat, jak konkrétně v jednotlivých krajích přistupují k výchovným opatřením a jejich alternativám, jestli je toto dáno nějakou krajskou metodikou či se jedná o místní správní praxi. Tím se tato práce s ohledem na její zaměření nezabývá.

Práce je zpracována podle právního stavu ke dni 31. 3. 2024.

1. Ochrana dítěte, sociálně-právní ochrana dětí a související právní úprava

Za úvodem je třeba zdůraznit, že sociálně-právní ochrana dětí sice primárně spadá pod veřejné právo, nicméně zejména při vymezení některých pojmů se obrací k normám práva soukromého (*ke tomu viz v podkapitole 1.1*).

Sociálně-právní ochranu řadíme pod zastřešující pojem „ochrana dítěte“, ta představuje soubor různých opatření a nástrojů, které je třeba používat s ohledem na nejlepší zájem a blaho dítěte, ty mají v první řadě zajišťovat jeho rodiče.¹ Do ochrany dítěte se ale musí zapojit i jiné subjekty, v této souvislosti rozlišujeme soukromoprávní a veřejnoprávní ochranu dítěte, kdy ochranu veřejnoprávní zajišťuje stát. Veřejnoprávní státní ochranu dětí garantují orgány sociálně-právní ochrany dětí (*ke těm v kapitole 2*) nebo orgány soudní (*viz kapitola 4*). Nutno dodat, že v případě správně fungující rodiny se veřejnoprávní ochrana dítěte vůbec neuplatní.² Ochrana dítěte se vyskytuje v předpisech různé právní síly a věnuje se jí řada různých orgánů, právnických a fyzických osob. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také jen jako „MPSV“) na svých webových stránkách shrnuje, že ochrana dítěte a zajišťování jeho práv se tak promítá do celé řady právních předpisů, zejména ale do oblasti rodinněprávní, správní, sociální, školské, zdravotní, daňové, občanskoprávní, trestní apod.³ Za ochranu dítěte v širším slova smyslu lze považovat i zdravotní pojištění, povinnou školní docházku, z procesního hlediska se jedná zejména o instituty kolizního opatrovnictví dítěte, procesního opatrovníka při nedostatku procesní způsobilosti dítěte, právo dítěte být slyšeno.⁴

Sociálně-právní ochrana dětí se poté zaměřuje na právo dítěte na život a příznivý vývoj, péči a život v rodině, chrání dítě před násilím (ať už psychickým nebo fyzickým), zanedbáním, zneužíváním či vykořisťováním.⁵ Hlavním pramenem sociálně-právní ochrany dětí je zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSPO“), v § 1 odst. 2 ZSPO, je uvedeno, že sociálně-právní ochranou dětí se rozumí zejména: „a) ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu, b) ochrana oprávněných zájmů dítěte, včetně ochrany jeho jmění, c) působení směřující ke obnovení narušených funkcí rodiny, d) zabezpečení náhradního rodinného

¹ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 289

² ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1706 a 1707

³ Legislativa a systém sociálně-právní ochrany. Průvodce [online]. Copyright © [cit. 06.03.2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/legislativa-a-system-socialne-pravni-ochrany>

⁴ KRATOCHVIL, Jan. In: KÜHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Komentátor. Praha: Leges, 2022. s. 1140-1150

⁵ Tamtéž

*prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychovááno ve vlastní rodině.*⁶ Jedná se tedy o výkon veřejné správy. Je to veřejnoprávní činnost, výkon přímé státní správy i nepřímé státní správy, která je vykonávána v přenesené působnosti jinými než státními orgány, kdy samotný výkon péče je kombinací státní správy a samosprávy, ale zejména i nevrchnostenské činnosti, kterou orgány státu v rámci ochrany dítěte vykonávají.

1.1 Právní úprava

Ochrana dětí, jak již zmiňuji výše, jasně souvisí s rodinným právem, jakožto s právem soukromým, na což je nutné brát ohled při výčtu právní úpravy s tímto pojmem související.

Právo na rodinný život se totiž řadí mezi přirozená lidská práva, a je tak zakotveno v Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“ nebo „Listina“). V Listině je mimo jiné zakotveno právo každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 LZPS), a to jako právo na soukromí v širším slova smyslu. Lze tedy určit, že ochrana dle čl. 10 LZPS se užije, pokud se nejedná o vztahy mezi rodiči a dětmi, ty by měly být posuzovány dle čl. 32 Listiny, který je ve vztahu k čl. 10 *lex specialis*.⁷ Čl. 32 LZPS představuje pozitivní závazek státu k ochraně rodičovství a rodiny, nicméně v odst. 4 je stanoveno ale i to, že práva rodičů mohou být omezena,⁸ protože se nejedná o absolutní právo, komentářová literatura konkrétně uvádí, že: „*Jde do něj zasáhnout na základě zákona, při sledování legitimního cíle a za dodržení zásady proporcionality*“.⁹ Literatura dále uvádí, že v České republice je v této oblasti nepřiměřeně vysoká ingerence státu, zejména právě orgány sociálně-právní ochrany dětí a soudy.¹⁰

Mezi další lidskoprávní prameny můžeme zařadit několik mezinárodních úmluv, které jsou součástí českého právního řádu s ohledem na čl. 10 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), kde se uvádí: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, ke jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“¹¹. V této oblasti se jedná zejména o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“), která byla přijata Radou Evropy v roce 1950, kdy pro rodinné právo jsou významné zejména čl. 8: právo na

⁶ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 1

⁷ KRATOCHVÍL, Jan. In: KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv a svobod: velký komentář. Komentátor. Praha: Leges, 2022., s. 576

⁸ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

⁹ KRATOCHVÍL, Jan. In: KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv a svobod: velký komentář. Komentátor. Praha: Leges, 2022., s. 1152

¹⁰ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WAGNEROVÁ, Eliška. Listina základních práv a svobod: komentář. 2., doplněné a aktualizované vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer., s.

¹¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava, ve znění pozdějších předpisů

respektování soukromého a rodinného života, ale stejně jako v Listině, je zde toto právo stanoveno jako právo relativní, podléhající omezení ze strany státu. Dále Evropská úmluva zakotvuje právo na spravedlivý proces nejen ve vztahu k soudní moci, ale i k moci výkonné a zákaz diskriminace. V souvislosti s Evropskou úmluvou je důležité také zmínit judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.¹² Nejdůležitějším mezinárodním pramenem je rozhodně Úmluva o právech dítěte (dále jen „Úmluva“), která vymezuje určitý katalog práv dítěte, jako nejlepší zájem dítěte, participační práva, právo na péči obou rodičů, právo dítěte na sebeurčení, obecně Úmluva dává dětem stejná práva jako dospělým.¹³ Na závěr lze zmínit i Evropskou úmluvu o výkonu práv dětí, Úmluvu o styku s dětmi. Ochranu dětí dále zakotvuje i právo Evropské unie, například Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti (nařízení Brusel II ter)¹⁴ podle tohoto Nařízení například Úřad pro mezinárodně právní ochranu dětí vykonává ve spojení s § 35 odst. 2 ZSPO funkci přijímacího a odesílajícího orgánu a funkci ústředního orgánu pro účely prohlášení o vzájemnosti.

V rámci české právní úpravy se rodinnému právu a ochraně dětí věnují soukromoprávní předpisy jako například: zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Občanský zákoník*“ nebo jen „*OZ*“), kde jsou stanoveny důležité instituty jako manželství, příbuzenství a švagrovství, poručenství a jiné formy péče o dítě. Dále také práva a povinnosti v rodině, včetně vyživovací povinnosti, ale i majetková práva (ať už absolutní nebo relativní) týkající se rodiny. S ohledem na § 3020 OZ, kde je stanoveno, že ustanovení OZ o manželství a o právech a povinnostech manželů platí obdobně pro registrované partnerství,¹⁵ je třeba zmínit i zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, ve znění pozdějších předpisů.¹⁶ Rodinně-právní poměry s mezinárodním prvkem upravuje pak zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů.

1.1.2 Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí

Klíčovým veřejnoprávním předpisem je zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, který garantuje státní ochranu dětí. ZSPO je ryze veřejnoprávním předpisem upravujícím působnost a pravomoc orgánů veřejné moci. V ZSPO se uvádí v § 1 odst. 2, že sociálně-právní ochranou dětí se rozumí zejména ochrana práva dítěte na

¹² KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 10 a 11

¹³ Tamtéž, s. 11

¹⁴ Tamtéž, s. 13

¹⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 14-18

příznivý vývoj a řádnou výchovu, ochrana oprávněných zájmů dítěte, včetně ochrany jeho jmění, působení směřující k obnovení narušených funkcí rodiny, zabezpečení náhradního rodinného prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychováváno ve vlastní rodině.¹⁷ V tomto zákoně jsou stanoveny preventivní a i represivní opatření, jednomu z nichž se tato diplomová práce věnuje důkladněji, a to správnímu řízení podle § 13 ZSPO (*ke tomu viz níže kapitola 3*).

ZSPO je zvláštním předpisem ve vztahu k zákonu č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Správní řád*“ nebo jen „*SŘ*“), kde je upraveno správní řízení. V souvislosti se subsidiaritou správního řádu je nutné poukázat na § 1 odst. 1 a 2 SŘ, kde se hovoří o působnosti správního řádu, z tohoto ustanovení vyplývá, že se OSPOD při výkonu své činnosti musí řídit i správním řádem, a to obzvláště při úkonech prováděných v rámci správního řízení (*ke tomu viz níže kapitola 2*), lze jej tedy považovat za zdroj právní úpravy při ochraně dítěte správními orgány.

V ZSPO jsou stanovena ale jen některá opatření, která by měla směřovat k ochraně dětí, mimo ochranu poskytovanou ZSPO, stát poskytuje ochranu zejména skrz soudní řízení, a to jak řízení civilní, tak i trestní. Při poskytování soudní ochrany se soudy řídí zejména procesními a hmotněprávními předpisy soukromého či trestního práva, v závislosti na druhu řízení, za prameny ochrany dětí lze v širším slova smyslu považovat i předpisy jako: zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*OSŘ*“), zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*ZŘS*“) a zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*ZOM*“).

Tato kapitola částečně odpovídá na 1. výzkumnou otázku, kdy mám za to, že tato právní úprava je jasná a ucelená, dále se v kapitole 2 budu věnovat konkrétním aspektům správního řízení OSPOD, a s tím související úpravou správního řízení.

1.2 Základní pojmy a jejich vymezení

V rámci první kapitoly je také potřeba vymezit několik dalších pojmů, které se prolínají celou touto diplomovou prací. Například pojem „*rodina*“, který ale není v žádném zákoně definován, protože se jedná o přirozený jev a žádná definice by nepostihla všechny možné podoby, které rodina může mít.¹⁸ Definici rodiny uvádí obyčejové právo v čl. 16 odst. 3 Všeobecné deklarace lidských práv OSN, kde je uvedeno: „*Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má nárok na*

¹⁷ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 5

ochranu ze strany společnosti a státu“.¹⁹ Ústavní soud při definici rodiny vycházel z čl. 10 LZPS, tak i čl. 8 Evropské úmluvy, když stanovil, že: „Rozsah výkladu pojmu rodinný život je tedy dán především sociální zkušeností, která se v průběhu společenského vývoje může měnit. Jednoznačně lze konstatovat, že rodina a rodinný život představují společenství osob spojených biologickou, emoční a odvozeně též majetkovou vazbou“.²⁰ Z toho lze vyvodit, že za jádro rodinného života lze považovat příbuzenské vztahy v přímé linii (a to nejenom jako vztahy mezi rodiči a dětmi, ale i prarodiči a vnoučaty) a manželství, případně registrované partnerství či mezi partnery, kteří formálně žádný sňatek neuzavřeli.²¹

Dalším důležitým pojmem je „zájem a blaho dítěte“, s tímto pojmem se setkáváme nejenom v § 5 ZSPO, který jej sice nedefinuje, ale uvádí se zde: „Předním hlediskem sociálně-právní ochrany je zájem a blaho dítěte, ochrana rodičovství a rodiny a vzájemné právo rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči. Přitom se přiblíží i k širšímu sociálnímu prostředí dítěte“.²² K tomuto uvádí čl. 3 odst. 1 Úmluvy: „Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnyými orgány“.²³ Princip nejlepšího zájmu dítěte má 3 aspekty: a) hmotné právo dítěte na to, aby byl jeho nejlepší zájem předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, b) interpretační pomůcka, c) procedurální pravidlo.²⁴

Nejdůležitějším pojmem je pojem „dítě“. Dle § 2 ZSPO je dítětem nezletilá osoba, definice tak odkazuje na úpravu obsaženou v Občanském zákoníku, kde je v § 30 uvedeno, že zletilost se nabývá dovršením osmnáctého roku věku a že plně svéprávným se člověk stává zletilostí.²⁵ Za dítě dle ZSPO tak lze s podporou občanského zákoníku považovat nezletilé a nesvéprávné osoby, i když určitá míra sociálně-právní ochrany je zde stanovena i pro osoby, které, ač jsou nezletilé, již nabyly plné svéprávnosti, jedná se například o případy, podle § 30 odst. 2 OZ, který uvádí: „Před nabytím zletilosti se plné svéprávnosti nabývá přiřazením svéprávnosti, nebo uzavřením manželství“.²⁶ Dle § 466 písm. p) ZŘS ve spojení s § 37 OZ lze nezletilému přiznat svéprávnost po dosažení věku 16 let a pokud je nezletilý schopen se sám živit a obstarávat si své záležitosti (pokud s tím jeho právní zástupce souhlasí).²⁷ Po uzavření manželství se svéprávnost takto nabytá neztrácí ani zánikem manželství, ani prohlášením manželství za neplatné.²⁸

¹⁹ Všeobecná deklarace lidských práv [online]. Copyright © [cit. 16.03.2024]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/czc.pdf

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. I.ÚS 2477/08

²¹ KRATOCHVÍL, Jan. In: KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv a svobod: velký komentář. Komentátor. Praha: Leges, 2022., s. 574, 575

²² Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 5

²³ Sdělení č. 104/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte

²⁴ KRATOCHVÍL, Jan. In: KÜHN, Zdeněk. Listina základních práv a svobod: velký komentář. Komentátor. Praha: Leges, 2022., s. 1137

²⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ Tamtéž

²⁷ KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. Rodinné právo. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 35

²⁸ Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 30 odst. 2

1.3 Hlavní principy sociálně-právní ochrany dětí

V optimální situaci je ochrana dítěte zajišťována jeho rodiči a jeho příbuznými, nicméně v případech, kdy tato ochrana selhává, má stát pozitivní závazek aktivně děti chránit před různými hrozbami, ale zdržet se zásahu tam, kde není nutný.

V komentáři k ZSPO se uvádí: „Právní úprava sociálně-právní ochrany dětí reflektuje mezinárodní závazky České republiky v oblasti ochrany práv dětí, plynoucí zejména z Úmluvy o právech dítěte a z Úmluvy o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení. Současně již ze své podstaty musí úzce navazovat na vnitrostátní právní úpravu především rodinného práva, které reguluje právní vztahy mezi rodiči a dětmi a mezi dalšími osobami příbuznými nebo vykonávajícími péči o dítě. Nelze pomíjet fakt, že rodina je nanejvýš soukromou sférou každého jedince a pravidla fungují vztahy mezi jejími členy i bez nutnosti aplikace právních norem. Ty nacházejí své uplatnění až ve chvílích, kdy rodina ve svých funkcích selhává. Tedy ve stejné chvíli, kdy je potřeba zajistit dítěti sociálně-právní ochranu. Sociálně-právní ochrana dětí tak představuje veřejnoprávní zásah do nejsoukromější oblasti života občanů“.²⁹

Sociálně-právní ochrana dětí spadá do veřejného práva, k tomu se váže řada zásad, například v čl. 2 odst. 2 Listiny je uvedena zásada, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.³⁰ Další důležitou veřejnoprávní zásadou je, že sociálně-právní ochrana dětí je až subsidiární, měla by být užitá, až když rodiče nejsou schopni zajistit nejlepší zájem a blaho dítěte, a to pouze tehdy, je-li tento zásah do rodičovských práv proporcionální a přiměřený rodinné situaci.

Většinu zvláštních zásad najdeme v ZSPO, a to zejména v § 7 až § 9, ze kterých vyplývají následující zásady:

- Právo každého upozornit rodiče na závadné chování jejich dětí.
- Právo každého upozornit OSPOD na porušení nebo zneužití práv vycházejících z rodičovské odpovědnosti a na to, že rodiče nemohou plnit povinnosti plynoucí z rodičovské odpovědnosti nebo na skutečnosti uvedené v § 6 písm. b) - h) ZSPO [ve zkratce osoba neplní povinnosti, které plynou z toho, že jí bylo svěřeno dítě do výchovy, děti, které vedou zahálčivý nebo nemravný život, zanedbávají školní docházku apod., děti, které opakovaně utíkají od rodičů nebo osob odpovědných za jejich výchovu, děti, na kterých byl (nebo je podezření, že mohl být) spáchán trestný čin ohrožující život, zdraví, svobodu, jejich lidskou důstojnost, mravní vývoj nebo jmění, děti, které jsou opakovaně umístovány do zařízení zajišťujících nepřetržitou péči o děti nebo jejich umístění v

²⁹ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-713-2., předmluva IX

³⁰ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. , ve znění pozdějších předpisů

takových zařízeních trvá déle než 6 měsíců, děti, které jsou ohrožovány násilím, děti, které jsou bez doprovodu rodičů nebo jiné osoby, žadateli o udělení mezinárodní ochrany, azylanty nebo osobami požívajícími doplňkové ochrany].

- Právo každého dítěte požádat OSPOD a jiné subjekty o pomoc (a to i bez vědomí osob odpovědných za jeho výchovu) při ochraně svého života a dalších svých práv a zároveň jsou tyto orgány a zařízení povinny poskytnout dítěti odpovídající pomoc.
- Právo dítěte, které je schopné formulovat své vlastní názory, tyto názory vyjadřovat při projednání svých záležitostí. OSPOD tyto názory bere v úvahu s přihlédnutím k věku a vývoji dítěte.
- Dítě, které je schopno (s ohledem na jeho věk a rozumovou vyspělost) posoudit obsah a význam rozhodnutí, vyplývajících ze soudního nebo správního řízení, kterého je účastníkem, obdrží od OSPOD informace o všech závažných věcech, které se týkají jeho osoby. Má se za to, že tato tzv. participační práva náleží dítěti staršímu 12 let.
- Rodič nebo jiná oprávněná osoba má právo při výkonu svých práv a povinností požádat o pomoc OSPOD nebo jiný státní orgán. Tyto orgány jsou povinny tuto pomoc poskytnout.

Další principy sociálně-právní ochrany dětí uvádí na svých stránkách MPSV, zde je stručně shrnuji jako ³¹:

- Nejlepší zájem, prospěch a blaho dětí, ochrana rodičovství a rodiny a vzájemné právo rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči,
- je poskytována všem dětem bez rozdílu, bez diskriminace,
- sociálně-právní ochrana se poskytuje bezplatně,
- stát je odpovědný za ochranu dětí před tělesným nebo duševním násilím, za ochranu jejich zdravého vývoje z hlediska fyzického, psychického a mravního a ostatních aspektů integrity dítěte, váží jej přitom Ústava, Listina a mezinárodní závazky České republiky,
- důležité je preventivní působení na rodinné vztahy ze strany orgánů sociálně-právní ochrany,
- minimalizace působení patologických vlivů,
- při volbě řešení bere OSPOD v potaz etnický, náboženský, kulturní a jazykový původ dítěte.

³¹ Legislativa a systém sociálně-právní ochrany. Průvodce [online]. Copyright © [cit. 08.04.2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/legislativa-a-system-socialne-pravni-ochrany>

2. Správní řízení podle správního řádu a podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí

Jak je uvedeno v úvodu mé práce, sociálně-právní ochrana dětí je výkonem veřejné správy. Správu jako takovou dělíme právě na správu veřejnou a soukromou. Veřejná správa představuje součást veřejné moci a jedná se o správu veřejných záležitostí ve státě, tedy o mocenskou ochranu veřejných zájmů v mezích zákona. Za veřejnou správu lze označit činnost orgánu státu nebo jiného subjektu veřejné moci vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu. Veřejnou správu můžeme členit podle povahy nositele veřejné moci na: a) státní správu, b) samosprávu a c) ostatní veřejnou správu.³²

Sociálně-právní ochrana dětí je tedy vykonávána v kombinaci státní správy přímé, kde má hlavní roli MPSV (*k MPSV a ostatním orgánům viz níže*), jakožto ústřední orgán státní správy, ale i nepřímé státní správy, kterou vykonávají v přenesené působnosti orgány obcí a krajů, jakožto územních samosprávných celků. Část sociálně-právní ochrany dětí je vykonávána i jako samospráva.

Správní řízení je jedním ze způsobů aplikace práva. Obecně je upraveno ve Správním řádu, který jej v § 9 definuje jako: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“.³³ Správní rozhodnutí tak představuje individuální správní akt. ZSPO jakožto zvláštní právní předpis správní řízení mírně modifikuje, ale primárně obsahuje hmotněprávní úpravu.

2.1 Orgány zajišťující sociálně-právní ochranu dětí

Zde je na místě nejprve vymezit, které orgány zajišťují výkon sociálně-právní ochrany dětí, tyto orgány jsou taxativně vymezeny v § 4 ZSPO: „(1) *Sociálně-právní ochranu zajišťují orgány sociálně-právní ochrany, jimiž jsou a) krajské úřady, b) obecní úřady obcí s rozšířenou působností, c) obecní úřady a újezdní úřady; ustanovení tohoto zákona o obecních úřadech se vztahují i na újezdní úřady, d) ministerstvo, e) Úřad, f) Úřad práce České republiky - krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka Úřadu práce“).* (2) *Sociálně-právní ochranu dále zajišťují a) obce v samostatné působnosti, b) kraje v samostatné působnosti, c) komise pro sociálně-právní ochranu dětí, d) další právnické a fyzické osoby, jsou-li výkonem sociálně-právní ochrany pověřeny, (dále jen „pověřená osoba“).* (3) *Obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává působnost v oblasti sociálně-právní ochrany, není-li působnost svěřena jinému orgánu sociálně-právní ochrany.*“³⁴

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 24-27

³³ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 9

³⁴ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

V citovaném ustanovení je tedy zřetelné, že ZPSO jasně rozlišuje mezi orgány sociálně-právní ochrany dětí a tzv. dalšími subjekty podle odst. 2, které poskytují sociálně-právní ochranu dětí, ale nepovažují se za jeden z orgánů sociálně-právní ochrany dětí.

Úkolem OSPOD je hlavně podpora a poradenství v oblasti ochrany dětí a další nevrchnostenské činnosti, ale vykonávají také kontrolní a represivní činnost.

Činnost se primárně řídí ZPSO a subsidiárně se užije SŘ³⁵, ale i když jsou OSPOD správními orgány, tak se správní řád nevztahuje na veškerou jejich činnost, to judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1244/15, kde se uvádí: „*Orgány sociálně-právní ochrany dětí lze považovat za správní orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. To však neznamená, že se každý jejich úkon řídí (výlučně) správním řádem. Správní řád totiž z hlediska rozsahu své působnosti dopadá na tu část veřejné správy, která má povahu vrchnostenské správy a kterou mohou správní orgány vykonávat jen na základě zákonného zmocnění. Zároveň se ale správní řád nevztahuje na činnost veřejné správy, která má povahu tzv. nevrchnostenské správy (srov. výslovnou výlukou v § 1 odst. 3 správního řádu). Na různé formy činnosti téhož správního orgánu se tedy správní řád může uplatnit různě podle povahy konkrétní činnosti či úkonu.*“³⁶ Správní řád tedy nedopadá na činnosti, které OSPOD vykonává zejména v souvislosti s pěstounskou péčí, při výkonu funkce poručníka či opatrovníka, za nevrchnostenské činnosti lze považovat i poradenskou činnost OSPOD, případové konference, osvětu v oblasti práv dětí (k tomu viz podkapitola 2.5).

2.2 Působnost, pravomoc a příslušnost OSPOD

Již v předchozí kapitole této diplomové práce jsem zdůraznila, že je třeba rozlišovat mezi pojmy „ochrana dítěte“ a „sociálně-právní ochrana dítěte“, kdy hlavními orgány poskytujícími ochranu dětí jsou soudní orgány. Sociálně-právní ochranu dítěti poskytují právě OSPOD a další subjekty definované v § 4 ZPSO, který pak dále vymezuje i jejich působnost.

Místní příslušnost OSPOD se obvykle řídí podle trvalého pobytu dítěte (§ 61 odst. 1 ZPSO), nicméně v tomto ustanovení jsou následně stanoveny výjimky.

Věcná a funkční příslušnost jednotlivých OSPOD, na kterou se v následujícím textu zaměřím, je upravena v § 4 odst. 1 ZPSO.

2.2.1 Krajský úřad

Krajský úřad je orgánem kraje. Kraje byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. V rámci sociálně-právní ochrany dětí vykonávají krajské úřady činnost zejména

³⁵ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 290

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1244/15

metodickou, preventivní, poradenskou, dozorovou a kontrolní. Ve správním řízení působí jako odvolací orgán rozhodující o odvolání proti rozhodnutím, která byla v prvním stupni vydána obecními úřady obcí s rozšířenou působností (a to i proti rozhodnutím vydaným podle § 13 ZSPO, *ke těm viz kapitola 3*), v prvním stupni rozhodují zejména v řízení o přestupcích. Dále dle ZSPO poskytují poradenskou a konzultační činnosti ve spojitosti s pěstounskou péčí, osvojením a svěřením dítěte do péče jiných osob. Krajský úřad také poskytuje pomoc propuštěným z ústavní a ochranné výchovy nebo po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody.³⁷

2.2.2 Obecní úřad obce s rozšířenou působností

Obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „*obecní úřad ORP*“) si lidé často představí pod lidovým pojmem „sociálka“. Obecní úřady ORP jsou stěžejním orgánem sociálně-právní ochrany dětí, mají ze všech uvedených OSPOD nejbližší občanům, z této blízkosti vychází znalost místního prostředí. Vykonávají zejména preventivní a poradenskou činnost dle § 10 a § 11 ZSPO, mohou ukládat povinnosti (§ 12 ZSPO) a podle § 13 rozhodují o výchovných opatřeních (*ke tomu viz kapitola 3*). Dále mají pravomoc v oblasti některých přestupků.³⁸ K sociálně-právní ochraně dětí mají obvykle vymezený vlastní odbor nebo oddělení, jehož zaměstnanci se na ochranu dětí specializují.³⁹ Agendou pracovníků OSPOD se zabývám níže.

2.2.3 Obecní úřady a újezdní úřady

Orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou také obecní úřady a újezdní úřady, které vykonávají státní správu na území vojenských újezdů podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.⁴⁰ Plní spíše okrajovou funkci, jsou to úřady menších obcí, nemají vlastní odbory či oddělení k sociálně-právní ochraně dětí. Vykonávají pouze velmi omezenou činnost.⁴¹ Podle ZSPO vykonávají preventivní a poradenskou činnost ve vztahu k ohroženým dětem (§ 10 odst. 1 ZSPO), v rámci § 15 a § 37 ZSPO zajišťují nezbytnou péči a opatření ve vztahu k dětem, které jsou bez přiměřené péče a dále pečují o děti vyžadující zvýšenou pozornost (§ 32 odst. 1 ZSPO).⁴²

³⁷ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 23

³⁸ Tamtéž

³⁹ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 290

⁴⁰ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 25

⁴¹ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022. s. 290

⁴² ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 25

2.2.4 Ministerstvo práce a sociálních věcí

MPSV vykonává kontrolní pravomoc vůči krajským úřadům, dále jako jim nadřízený správní orgán rozhoduje o změně příslušnosti, přičemž je mu svěřena atrakční a delegační pravomoc a rozhoduje spory o příslušnost dle správního řádu. Dále je důležité zmínit jeho činnost při vydávání různých tiskopisů, které OSPOD užívají (například k zahájení řízení na žádost – viz *podkapitola 2.4.2*). U MPSV je ale nejdůležitější jeho činnost v oblasti legislativy, kdy připravuje zákony na úseku sociálně-právní ochrany dětí. Z činností, které se dotýkají konkrétních osob, lze uvést, že MPSV může převzít kompetenci, která je jinak zásadně svěřena obecnímu úřadu ORP, jinak MPSV nepřísluší do individuálních kauz vstupovat, specifické jsou pravomoci MPSV v rámci šetření postupů při řešení odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánů veřejné moci, podle zvláštní právní úpravy.⁴³ MPSV je také podřízen Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí.⁴⁴ MPSV rozhoduje jako odvolací správní orgán o odvoláních proti rozhodnutím Krajských úřadů a Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí, vydaných ve správním řízení.⁴⁵

2.2.5 Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí

Tento úřad vystupuje jako ústřední orgán pro vymáhání výživného v cizích státech, dále ve věcech mezinárodních únosů dětí a řeší mezinárodní osvojení dětí.⁴⁶ Tento úřad je podřízen MPSV⁴⁷, jeho působnost při zajišťování sociálně-právní ochrany ve vztahu k cizině ustanovuje § 35 ZSPO. Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí zejména: vykonává funkci opatrovníka dítěte v řízeních se vztahem k cizině, plní funkci ústředního právního orgánu mimo jiné i podle Nařízení Brusel II ter pro účely prohlášení o vzájemnosti, spolupracuje se státními orgány nebo jinými organizacemi cizího státu obdobnými jemu samému k činnostem sociálně-právní ochrany.

2.2.6 Krajská pobočka Úřadu práce

Krajská pobočka Úřadu práce slouží v oblasti sociálně-právní ochrany dětí jako poskytovatel dávek, státního příspěvku na výkon péčovské péče a při řízení o přestupcích s tímto příspěvkem spojených. Dle § 32 odst. 2 písm. c) pomáhá obecnímu úřadu ORP při zprostředkování vhodného zaměstnání pro děti propuštěné z ústavní nebo ochranné výchovy.⁴⁸

⁴³ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 31-33

⁴⁵ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 290

⁴⁶ Tamtéž

⁴⁷ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 53

⁴⁸ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 27

2.3 Zásady činnosti OSPOD jakožto správních orgánů

OSPOD se považují za správní orgán a při výkonu vrchnostenské správy se v rámci své činnosti řídí mimo jiné i správním řádem, a to hlavně zásadami zde uvedenými v hlavě II části první.⁴⁹ Je důležité upozornit na § 177 odst. 1 správního řádu, kde se uvádí: „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“.⁵⁰

Přestože jsou tyto zásady upraveny ve správním řádu, který je svou povahou procesním předpisem, nestanoví požadavky pouze na procesní stránku realizace veřejné správy, ale řada ze zde uvedených zásad se vztahuje také na řešení otázek hmotněprávní povahy, vzhledem k výše uvedenému judikátu sp. zn. I. ÚS 1244/15 jen zdůrazňuji, že se zásady užijí pouze na vrchnostenskou činnost vykonávanou OSPOD.

Nyní rozeberu jednotlivé zásady dle § 2 - § 8 SŘ a uvedu jejich praktické užití či případnou modifikaci pro správní řízení vedeného některým z OSPOD.

§ 2 SŘ: Zásada legality, zákaz zneužití správního uvážení, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem – správní orgány, včetně OSPOD, jsou vázány celou šíří právního řádu České republiky a musí podle toho postupovat. Z tohoto ustanovení správního řádu vyvěrá i zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, tedy to, že veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Správní orgán si vždy musí uvědomit, že každé správní uvážení má vždy své meze (není žádné neomezené, byť se v zákoně může jevit jako neomezené), neboť je vždy limitováno některými základními ústavněprávními principy. Je zde požadavek na to, aby správní orgány nepřekračovaly své pravomoci a využívaly tyto pravomoci pouze za účelem, ke kterému mu byly uděleny, a nedocházelo tak k nepřiměřeným zásahům do práv osob. Při výkonu sociálně-právní ochrany dětí je nutné ze strany OSPOD dbát na to, že dochází ze strany veřejné moci k narušení soukromí rodin.⁵¹ Je důležité, aby OSPOD do práv dotčených subjektů zasahovaly opravdu jen v nutných případech a co nejšetrněji.

§ 3 SŘ: Zásada materiální pravdy – tato zásada je pro správní řízení důležitá zejména ve fázi dokazování, kdy se správní orgán snaží zjistit objektivní pravdu. S ohledem na fakt, že při správním řízení, které vedou OSPOD, jsou vykonávaná ve vztahu k rodině, soukromí jejich členů je zjištění objektivní pravdy často velmi obtížné, proto také není

⁴⁹ tamtéž, s. 20

⁵⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 177

⁵¹ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 21

stav věci nutné zjišťovat úplně. Každý ze členů rodiny mohl tu stejnou situaci vnímat úplně rozdílně, a tím pádem ji každý z aktérů může odlišně prezentovat OSPOD. Komentář to shrnuje následovně: „*Orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou tedy odkázány většinou pouze na informace od přímých účastníků konkrétní události, jejichž sdělení se však mohou věcně rozcházet, nebo od nepřímých účastníků, kteří mohou sdělovat pouze to, co si sami myslí nebo co jim sdělil některý z přímých účastníků.*“⁵²

§ 4 SŘ: Zásady přístupu správního orgánu k dotčené osobě – v širším slova smyslu tyto zásady, v čele se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti, představují obecný princip dobré a přívětivé správy. Toto ustanovení obsahuje: zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti, zásadu poučovací, povinnost uvědomovací a garanci práva na spravedlivý proces. Všech výše uvedených zásad samozřejmě dbá i OSPOD, kromě situací, kdyby tyto zásady ohrozily výkon sociálně-právní ochrany dítěte.⁵³

§ 5 SŘ: Smírné odstranění rozporů – zde je nutné myslet i na zásadu veřejné správy jakožto služby veřejnosti, smyslem a účelem § 5 SŘ je především zvýšit přijatelnost výstupů veřejné správy (zpravidla správních rozhodnutí) pro adresáty, v důsledku toho například snížit počet podaných opravných prostředků. Při výkonu sociálně-právní ochrany dětí je při narušené funkci rodiny velmi významná obnova její funkčnosti. Pro dítě je velmi důležité žít v prostředí, které i po skončení správního řízení bude harmonické a fungující, aby vztahy v rodině byly vzájemně slušné.⁵⁴ Proto je zde kladen důraz na smírné řešení věci, se kterým budou strany v nejvyšší možné míře spokojeny.

§ 6 SŘ: Rychlost, hospodárnost – tato zásada klade důraz na to, aby správní řízení probíhalo bez zbytečných průtahů, kdy toto průtahy jsou kladeny k tíži správního orgánu. OSPOD na tuto zásadu musí dbát zejména ve vztahu k ohroženým dětem, zde je třeba jednat bezodkladně a poskytnout dítěti a jeho rodině pomoc s nápravou vzniklé situace, aby se eliminovala další rizika hrozící dítěti, která by se musela v budoucnu opět napravit.⁵⁵

§ 7 SŘ: Rovnost dotčených osob a zákaz diskriminace – správní orgány musí postupovat nestranně a nezaujatě. Tato povinnost se obzvláště dotýká činnosti OSPOD, který z povahy věci pracuje s lidmi, v situacích, kdy jim zasahuje do soukromí, kvůli čemuž tyto osoby často odmítají s OSPOD spolupracovat. OSPOD si v těchto situacích musí uvědomovat, že neochota lidí dávat orgánu součinnost, automaticky neznamena, že je dané dítě v ohrožení.⁵⁶

⁵² Tamtéž

⁵³ Tamtéž

⁵⁴ Tamtéž

⁵⁵ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 21

⁵⁶ Tamtéž

§ 8 SŘ: Souladný postup, součinnost mezi správními orgány – neboli zásada koordinace aktivit správních orgánů mezi sebou i ve vztahu k jiným orgánům veřejné moci. Správní orgány by měly užívat například institutu dožádání či možnosti společného řízení. V rámci sociálně-právní ochrany dětí je esenciální zejména spolupráce OSPOD a příslušného soudu nebo jiného státního orgánu.⁵⁷

2.4 Postavení OSPOD jako správního orgánu ve správním řízení

Správní řízení lze zahájit buď z moci úřední, pokud to vyžaduje zájem dítěte nebo na základě žádosti o jeho zahájení. V této podkapitole se zabývám správním řízením OSPOD v rámci odpovědi na 1. výzkumnou otázku této diplomové práce.

2.4.1 Správní řízení zahájená na základě žádosti

Na základě žádosti může OSPOD dle § 4 odst. 1 ZSPO (*jejich výčet je v podkapitole 2.1*) zahájit správní řízení podle v § 60 odst. 1 ZSPO na tiskopisu předepsaným MPSV – jedná se o následující řízení:⁵⁸

- O žádosti o vydání souhlasu s poskytováním ochrany a pomoci dítěti v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, o prodloužení smlouvy o poskytování ochrany a pomoci, o poskytování sociální služby dítěti do 15 let věku v domově pro osoby se zdravotním postižením nebo o poskytování služeb v dětském domově pro děti do 3 let věku (§ 16b odst. 1 ZSPO),
- Žádosti o zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče (§ 21 odst. 2 ZSPO),
- Žádost o přiznání státního příspěvku (§ 42l odst. 2 ZSPO),
- Žádost o přiznání dávek pěstounské péče (§ 47v odst. 2 ZSPO),
- Žádost o vydání pověření k poskytování sociálně-právní ochrany (§ 49 odst. 2 písm. a) ZSPO),
- Žádost o zaopatřovací příspěvek (§ 50p ZSPO)

2.4.2 Správní řízení zahájené ex offio

Správní řízení z moci úřední není samo o sobě obsaženo ve ZSPO, musíme tedy užít úpravu *lex generalis*, § 46 odst. 1 SŘ, který stanovuje, že řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi.⁵⁹ Podněty k zahájení řízení lze na OSPOD podávat na základě § 42 SŘ, a OSPOD má lhůtu 30 dní k určení, zda dítě zařadí do režimu dítě

⁵⁷ Tamtéž

⁵⁸ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 60

⁵⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 46

v ohrožení podle § 6 ZSPO nebo jestli zahájí jiné správní řízení, OSPOD má povinnost prošetřit každý podnět, nejčastěji je podávají školy či lékaři dítěte. Dále k tomuto řízení může OSPOD přistoupit na základě jeho obecné intervenční povinnosti, která je upravena v § 9a ZSPO.⁶⁰ Jedná se zejména o řízení, která vedou k uložení:

- Povinnosti rodičů využít odbornou poradenskou pomoc (§ 12 ZSPO)
- Výchovných opatření (§ 13 ZSPO, *k tomu viz kapitola 4*)
- Pořádkové pokuty rodičům (§ 53 odst. 5 ZSPO)

Samotný ZSPO nedefinuje účastníky daného řízení, musíme se tedy opět obrátit na § 27 Správního řádu, s ohledem na § 27 odst. 3 SŘ určíme účastníky řízení pro jednotlivé řízení zahájené OSPOD z moci úřední. Konkrétně pro řízení podle § 12 ZSPO se jedná o Obecní úřad ORP, který vydá správní rozhodnutí, ve kterém danou povinnost uloží. Zahájení tohoto řízení se oznamuje všem účastníkům (rodičům nebo jiným osobám, odpovědným za řádnou výchovu dítěte), je-li účastníkem nezletilé dítě, musí být zastoupeno, protože z důvodu střetu zájmu nemůže být zastoupeno svými zákonnými zástupci, pro řízení mu tedy bývá jmenován opatrovník dle § 32 odst. 2 písm. a) SŘ.⁶¹ K řízení podle § 13 ZSPO *viz kapitola 4*.

Při řízení o pořádkové pokutě dle § 53 odst. 5 ZSPO vykazuje několik odlišností od Správního řádu. Při poskytování sociálně-právní ochrany dítěte hraje významnou roli aktivní přístup osob zodpovědných za jeho řádnou výchovu, nicméně pokud tyto osoby s OSPOD nespolupracují a nevyvíjejí součinnost a opakované pokusy OSPOD navázat spolupráci smírnou cestou nikam nevedou, lze po předchozím náležitém poučení uložit pokutu. Tato pokuta může být uložena jak správním rozhodnutím, tak i příkazem, pouze do maximální výše 20.000 Kč, nicméně lze ji uložit opakovaně.⁶²

2.5 Postavení OSPOD jako tzv. dožádaných orgánů

OSPOD může také vystupovat ve správním řízení nebo v řízení před soudem jako tzv. dožádaný orgán, a to zejména na základě žádosti soudu či policejního orgánu.

Nejčastěji je OSPOD Polička, kde jsem vykonávala praxi, dožádaným orgánem v souvislosti s řízeními ohledně péče o nezletilého, kdy je OSPOD požádán na základě § 20 odst. 4 ZŘS, kde se uvádí: „*V řízení, jehož účastníkem je nezletilý, který je schopen pochopit situaci, soud postupuje tak, aby nezletilý dostal potřebné informace o soudním řízení a byl informován o možných důsledcích vyhovění svému názoru i důsledcích soudního rozhodnutí. Obdobnou povinnost vůči nezletilému má i jeho zákonný zástupce nebo*

⁶⁰ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1721

⁶¹ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 96

⁶² NOVOTNÁ, Věra. In: NOVOTNÁ, Věra. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem*. 2., aktualizované vydání. Právo (ANAG). Olomouc: ANAG, [2016]., s. 439

opatrovník.“ Podle tohoto ustanovení zaměstnanec obecního úřadu ORP probere s nezletilým dítětem celou situaci ohledně soudního řízení (samozřejmě pokud je dítě již ve věku, kdy je schopno tyto informace pojmout), vysvětlí dítěti funkci kolizního opatrovníka a zjistí názor dítěte, a toto jeho stanovisko následně soudu, který si stanovisko vyžádal, sdělí. Na dítě by v co největší možné míře mělo být nahlíženo jako na aktivního jedince, nikoliv jako na pasivní objekt celého řízení. Participační práva dítěte lze charakterizovat jako: právo být informováno, právo vyjádřit svůj názor a své přání, právo svým názorem ovlivnit či zcela určit rozhodnutí.⁶³

Dále také OSPOD při obecním úřadu ORP může na žádost soudu či Policie ČR konat místní šetření, podávat (pravidelné) zprávy o poměrech rodičů, názoru nezletilého dítěte apod. Zaměstnanci OSPOD Polička se toto snaží konat s maximální možnou mírou respektu k rodině a s ohledem na co nejmenší možnou traumatizaci dítěte, s tím souvisí snaha si spíše danou rodinu pozvat na rozhovor v neutrálním prostředí Městského úřadu, než invazivně chodit do rodinné domácnosti, pokud to není nezbytně nutné.

V souvislosti s takto podanou zprávou se sociální pracovníci obvykle účastní i soudního jednání. Pokud je soud prvního stupně nepředvolá, je to odvolacím soudem považováno za procesní nedostatek řízení.

2.6 Práce sociálních pracovníků a jejich agenda

Webový portál práce.cz definuje pracovní náplň sociálního pracovníka následovně: „*Sociální pracovník plánuje, realizuje, monitoruje a vyhodnocuje poskytované sociální služby. Pracuje přímo s cílovou skupinou, vede a vyhodnocuje plány uživatelů této služby. Poskytuje sociálně-právní poradenství*“.⁶⁴

Role sociálního pracovníka jsou na webových stránkách MPSV definovány jako: poradce, sociální diagnostik, manager, metodik a analytik, vzdělavatel, ekonom a účetní, úředník, komunikátor, propagátor, přímý poskytovatel sociální péče.⁶⁵

V této práci užívám pojmy „zaměstnanec OSPOD“ a „sociální pracovník“ zaměnitelně, v praxi se pojmy někdy mohou rozlišovat, nicméně pro účely této práce ne.

Náplň denní práce zaměstnance OSPOD se den ode dne liší, zasahuje do širokého spektra činností, které OSPOD vykonává, a některé tyto činnosti (zejména ty nevrchnostenské) se ale liší i obvod od obvodu, kdy rozdíly jsou viditelné zejména mezi OSPOD v jednotlivých krajích ČR. V této části s ohledem na zaměření práce na správní řízení dle § 13 ZSPO popisují denní agendu

⁶³ KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. In. KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 41

⁶⁴ ENCYKLOPEDIE PROFESÍ. SOCIÁLNÍ PRACOVNÍK [online]. Copyright © [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: <https://www.prace.cz/encyklopedie-profesi/s/socialni-pracovnik/>

⁶⁵ Systémová podpora profesionálního výkonu sociální práce. Online. MPSV.cz. 2014. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Skrabalova.pdf/6cc9ebed-7857-8956-f372-89a8f26f487d>. [cit. 2024-03-12].

zaměstnanců OSPOD při Obecním úřadu ORP, náplň práce zaměstnanců jiných OSPOD se pravděpodobně bude odlišovat. Tento popis jsem z velké části vypracovala na základě mé praxe na OSPOD Polička.

Velmi často se bude jednat o různou komunikaci se soudy či policejními orgány a s tím související psaní zpráv dožádaných tímto orgánem (*ke tomu viz podkapitola 2.5*). Dále se zaměstnanci OSPOD účastní soudních jednání (ať už jako návrhové či jako orgán zastupující zájmy dítěte), přestupkových komisí (pokud je pachatelem přestupku nezletilé dítě), policejních výslechů, kde zastupují zájmy dítěte. Dříve třeba i zaměstnanci psali za jednoho z rodičů různé návrhy soudu, nicméně od této praxe již opustili, protože tak byla ohrožena jejich nestrannost.

Dále je třeba zmínit, že OSPOD koordinuje nejrůznější pomoc rodinám v nouzi, které se snaží zapojit do systému podpory, poskytované různými neziskovými organizacemi, doporučují zdravotní pomoc (jako umístění na oddělení psychiatrie či adiktologie), či je jinak „napojují“ na další poskytovatele sociální péče. Tuto síť podpory OSPOD aktivně ve svém obvodu pomáhá udržovat. Mezi další povinnosti pracovníků OSPOD patří péče o potravinovou banku, kdy na úřadu mají sklad trvanlivých potravin a podle potřeby je distribuují rodinám. A jednou do měsíce dokonce rozdávají potraviny čerstvé, k okamžité potřebě. Ve svém obvodu může mít OSPOD značně pozitivní vliv.

Jeho veřejnoprávní zásah nastoupí až při selhávání rodičovských kompetencí, kdy nezletilé dítě OSPOD vede v režimu ohroženého dítěte dle § 6 ZSPO. Pokud se tedy určité nezletilé dítě a jeho rodina ocitnou v situaci, kdy je potřeba, aby zasáhl OSPOD, je nejdříve některým ze zaměstnanců OSPOD vypracován individuální plán ochrany dítěte (§ 10 odst. 5 ZSPO). Tento sociální pracovník má poté nezletilé dítě a jeho rodinu na starost a je pro ně klíčovým při poskytování veškeré pomoci a vede veškerou spisovou dokumentaci. Zaměstnanci OSPOD vedou jeho spis dlouhodobě, vyhodnocují jeho situaci, přitom provádějí šetření v domácnosti dítěte a spolupracují například se školami, pediatry a neziskovými organizacemi v okolí jeho bydliště, a to všechno opět s ohledem na to, aby rodina dítěte začala správně fungovat i bez vnějších zásahů. Časté je pořádání tzv. „případové konference“ (§ 10 odst. 3 písm. e) ZSPO), kde se v zájmu dítěte sejdou jeho zákonní zástupci, lékaři, učitelé, sociální pracovníci, psycholog či psychiatr nebo jakákoliv jiná osoba, která může zlepšit situaci dítěte. Na případové konferenci společně proberou, co může každý z nich v zájmu dítěte konat, aby mu pomohl a vzájemně si rozdělí kompetence, což potom reflektuje aktualizovaný plán ochrany dítěte. K případovým konferencím vydalo MPSV manuál.⁶⁶ Při praxi na OSPOD Polička jsem se dozvěděla i o pořádání konference v případě, který

⁶⁶ Manuál k případovým konferencím [online]. Copyright © [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/954480/manual.pdf/acf5d4a4-2427-aff8-c229-e2a2ce81f5db>

se týkal tzv. „multiproblémového dítěte“ které se mimo výše uvedené účastnili i etoped, dětský adiktolog, specialista na ADHD, kdy počet účastníků této konference byl tak velký, že nestačily prostory městského úřadu a případová konference se musela konat v divadelním sále.

Práce sociálního pracovníka je velmi proměnlivá, protože v situaci, kdy na OSPOD přímo zavolá například základní škola, že jim do vyučování došlo dítě zbité, jde sociální pracovnice rovnou do školy a vezme dítě k lékaři a dále upozorní Policii ČR.

Pracovníci OSPOD musí být s ohledem na situace, které ZSPO upravuje v § 16 a § 37, přístupní 24 hodiny denně 7 dní v týdnu, proto si mezi sebou určují služby na tzv. pracovní pohotovost podle § 95 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „*zákoník práce*“). Během této pohotovosti řeší akutní situace a následně v řádné pracovní době hledají pro situaci ohrožující dítě dlouhodobé řešení, a to ve spolupráci se zaměstnancem OSPOD, do jehož působnosti daná oblast spadá. Z praxe OSPOD Polička mohu uvést třeba situaci, kdy 17letá dívka pobývala u svého přítele, který ji ale po hádce uprostřed noci vykázal z bytu, a její rodiče nebyli ochotni pro ni dojet a odvézt ji domů. Pracovnice OSPOD, která měla pracovní pohotovost, tuto dívku odvezla do nejbližšího Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále jen „ZDVOP“) a následující pracovní den ji předala matce. Často jsou stejným způsobem i řešeny případy, kdy je sociální pracovník v noci přivolán do obydlí rodiny, kde je jeden z rodičů agresivní a zasahuje proti němu Policie ČR a druhý rodič potřebuje lékařskou pomoc v nemocnici. Za této situace se pracovnice OSPOD snaží najít pro děti bezpečný prostor – osloví širší rodinu či přátele dané rodiny, pokud to nelze, nastupuje na ZDVOP.

Velkou část agendy tvoří nejrůznější komunikace, protože právě zaměstnanci OSPOD dojednávají dítěti, které potřebuje pomoci (například od závislosti) pobyt v určitých zařízeních, místo v tomto ústavu.

Konkrétně na OSPOD Polička aktuálně pracuje 6 sociálních pracovníků⁶⁷, kteří jsou zaměstnání v pracovním poměru dle zákoníku práce. Pracují v týmu, vzájemně se podporují, protože se jedná o psychicky velmi náročnou práci, je důležité, aby v kolektivu měli podporu. Kompetence si mezi sebe dělí podle obvodů a dále také podle specializací na:

- Kolizní opatrovnictví
- Péče o dítě
- Náhradní rodinná péče
- Kurátorka pro děti a mládež
- Syndrom CAN

⁶⁷ OSPOD POLIČKA. sociální pracovníci OSPOD [online]. Copyright © [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: <https://ospod.policka.org/kontakty/17-socialni-pracovnici>

- Doprovázení pro náhradní rodinnou péči

Při výkonu své profese se kromě dané právní úpravy řídí Etickým kodexem sociálního pracovníka, který uvádí určitý standard chování sociálních pracovníků, a to vůči klientům OSPOD, tak i vůči svému nadřízenému a kolegům. Tento kodex je interně právně závazný pro členy Profesního svazu sociálních pracovníků v sociálních službách Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky.⁶⁸ Konkrétně OSPOD Polička, kde jsem vykonávala praxi, má svou vlastní metodiku, kterou si zaměstnanci sami vypracovali, protože k tomu mají zákonnou povinnost.

S ohledem na aktuální kauzu ohledně nečinnosti OSPOD v Brandýse nad Labem, kdy došlo k týrání dvou nezletilých chlapců,⁶⁹ bych chtěla uvést, že OSPOD má velké množství mechanismů, jak tomuto jednání zabránit, po podaném podnětu dle SŘ (*viz podkapitola 2.4*) má OSPOD 30 dní na jeho vyhodnocení. V rámci této lhůty by měl detailně hovořit s pediatry, pedagogy dítěte, provést místní šetření, vést rozhovory s rodiči, a hlavně s dětmi, má povinnost kontaktovat příslušné instituce apod. Pokud byla situace v Brandýse nad Labem taková, jak ji popisují média, došlo by k fatálnímu selhání celého systému, nejenom místního OSPOD. Když jsem se o této kauze bavila s pracovníky OSPOD Polička, tak ti mají za to, že ze strany OSPOD k jejich nečinnosti v této kauze mohla přispět i častá fluktuace zaměstnanců, kdy spis daných chlapců neměl na starost celou dobu jeden zaměstnanec, jinak si situaci nedokáží vysvětlit.

⁶⁸ Etický kodex sociálních pracovníků a členů Profesního svazu sociálních pracovníků v sociálních službách APSS CR [online]. Copyright © [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: <https://profesni-svaz-socialnich-pracovniku.apsscr.cz/ckfinder/userfiles/files/Etický%20kodex.pdf>

⁶⁹ Úřady dopustily týrání jeho dětí. „Ať se aspoň omluví,“ zlobí se otec [online]. [cit. 2024-03-19]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-urady-dopustily-tyrani-jeho-deti-at-se-aspon-omluvi-zlobi-se-otec-239733>

3. Výchovná opatření dle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

Výchovná opatření podle § 13 ZSPO jsou jen jedním z opatření sociálně-právní ochrany dětí, dalšími jsou preventivní a poradenská činnost podle § 12 ZSPO a opatření na ochranu dětí, která jsou upravena v hlavě II ZSPO.⁷⁰ Právní úprava tak zakotvuje širokou škálu možných postupů, které mají řešit různě závažné situace v rodině, podle možností jim zabránit úplně či alespoň z části jejich další eskalaci.⁷¹ Tato opatření navazují na čl. 19 Úmluvy, kde se uvádí: „1. *Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, činí všechna potřebná zákonodárná, správní, sociální a výchovná opatření k ochraně dětí před jakýmkoli tělesným či duševním násilím, urážčením nebo zneužíváním, včetně sexuálního zneužívání, zanedbáváním nebo nedbalým zacházením, týráním nebo vykořisťováním během doby, kdy jsou v péči jednoho nebo obou rodičů, zákonných zástupců nebo jakýchkoli jiných osob starajících se o dítě.* 2. *Tato ochranná opatření zahrnují podle potřeby účinné postupy k vytvoření sociálních programů zaměřených na poskytnutí nezbytné podpory dítěti a těm, jimž je svěřeno, jakož i jiné formy prevence. Pro účely zjištění, oznámení, postoupení, vyšetřování, léčení a následné sledování výše uvedených případů špatného zacházení s dětmi zahrnují rovněž podle potřeby postupy pro zásahy soudních orgánů*“.⁷²

Toto správní řízení umožňuje OSPOD působit preventivně, k tomu se v důvodové zprávě k § 13 ZSPO uvádí: „*K základním úkolům orgánů sociálně-právní ochrany patří působit na rodiče (jiné osoby odpovědné za výchovu dětí), aby plnili řádně své povinnosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti a aby se různé nedostatky ve výchově dítěte včas odstranily*“.⁷³ Primárním zájmem je, aby rodina fungovala bezproblémově, nicméně v životě mohou nastat situace, kdy se dítě ocitně v ohrožení, ať už během rozpadu vztahu jeho rodičů, nebo při ohrožení alkoholem a jinými návykovými látkami nebo v důsledku násilí v jeho bezprostředním okolí. V důsledku tohoto ohrožení se pak dítě řádně nevyvíjí. OSPOD má k dispozici celou řadu opatření a možných postupů, které v tomto případě může aplikovat, kdy se snaží o zmírnění situace v rodině dítěte. U výchovného opatření podle § 13 ZSPO se tedy nejedná o sankci za provinění nebo přestupek, a neřídí se tak řízení o něm právními předpisy, upravujícími řízení o přestupcích, ale vedle ZSPO podpůrně správním řádem.

Rozhodování o výchovných opatřeních ve správním řízení spadá do působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností,⁷⁴ jedná se o výkon přenesené státní správy.⁷⁵ Dále také může výchovné opatření dle § 925 OZ udělit soud (*k tomu viz kapitola 4*), opatření ve správním řízení mají

⁷⁰ KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 293

⁷¹ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1719

⁷² Sdělení č. 104/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte, čl. 19

⁷³ Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona o sociálně-právní ochraně dětí, č. 359/1999 Dz

⁷⁴ NOVOTNÁ, Věra. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem*. 2., aktualizované vydání. Právo (ANAG). Olomouc: ANAG, [2016]., s. 81

⁷⁵ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 183

nicméně přednost před jejich učinění soudem, zvláště za situace, kdy není ve vztahu k nezletilému dítěti zatím žádné soudní řízení vedeno. OSPOD může udělit výchovné opatření poté, co zjistí nedostatky v zajišťování základních potřeb dítěte, které se odrážejí at' už v jeho zdravotním stavu či psychomotorickém vývoji. Výchovná opatření mají přispět k ochraně dítěte před negativními vlivy. Cílem tohoto zásahu do soukromí a rodinného života není trestat rodinu, ale naopak podpora rodiče či jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte právě ve výkonu těchto povinností. Mělo by se jednat o včasnou intervenci do rodinné situace, kdy výkon sociálně-právní ochrany dítěte by měl být založen na úzké spolupráci s jeho rodinou.⁷⁶

Z dikce § 9a ZSPO jasně vyplývá intervenční povinnost obecního úřadu ORP jakožto OSPOD přijmout výchovné opatření, pokud mírnější prostředky nepostačují k ochraně dítěte, zároveň této povinnosti OSPOD odpovídá i povinnost účastníků řízení takové opatření přijmout.⁷⁷

3.1 Procesní úprava správního řízení a rozhodnutí o výchovném opatření

Věcně příslušným orgánem k udělení výchovného opatření je obecní úřad obce s rozšířenou působností.⁷⁸ Obecnou místní příslušnost určuje § 61 odst. 1 ZSPO: „*Místní příslušnost krajského úřadu, obecního úřadu obce s rozšířenou působností a obecního úřadu se řídí místem trvalého pobytu dítěte, není-li dále stanoveno jinak*“, pokud dítě nemá na území ČR trvalý pobyt, užije se úprava místní příslušnosti ve správním řádu.⁷⁹

Jak má práce nastiňuje výše, správní řízení podle § 13 ZSPO je jedno z mála řízení, které může obecní úřad ORP zahájit z moci úřední, jeho zahájení se řídí § 46 odst. 1 SŘ. Z § 13 odst. 1 ZSPO vyplývá, že účastníky řízení mohou být jak zákonní zástupci či jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, samotné dítě, tak i třetí osoby které ale narušují řádnou péči o dítě. Toto řízení nelze zahájit na žádost účastníka, kdokoliv však může dát k jeho zahájení podnět podle § 42 SŘ.⁸⁰

Výchovné opatření lze udělit, pokud OSPOD dospěje k tomu, že v rodině docházelo k deliktnímu jednání. K tomu dojde dle subjektivního názoru zaměstnance OSPOD, protože ZSPO stanoví, že k uložení výchovného opatření může dojít „*vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte*“.⁸¹ Protiprávnost jednání spočívá v tom, že výchova dítěte není řádná. S ohledem na fakt, že za řádnou

⁷⁶ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 104

⁷⁷ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 183, 184

⁷⁸ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 1

⁷⁹ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 171, 186

⁸⁰ Tamtéž, s. 186

⁸¹ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 1

výchovu dítěte zodpovídají zpravidla rodiče, případně od 15 let věku sám mladistvý je třeba prokazovat ve vztahu k dané „poruše v řádné výchově“ zavinění, minimálně ve formě nedbalosti.⁸²

OSPOD o výchovném opatření rozhoduje formou rozhodnutí, vydaného ve správním řízení. V rámci řízení není zpravidla nařizováno ústní jednání, až na případy, kdy je dle úvahy OSPOD nařízeno v souladu s § 49 odst. 1 SŘ, zejména je-li potřeba k uplatnění práv účastníků řízení.⁸³ ZSPO sice nevyklučuje uložení výchovného opatření vydáním příkazu [přicházelo by v úvahu pouze při ukládání výchovných opatření podle § 13 odst. 1 písm. c) a d)] ve smyslu § 150 SŘ, ale komentářová literatura to považuje za krajně nevhodné, a i když považuje OSPOD skutková zjištění za dostatečná, s ohledem na preventivní působení na účastníky a na umožnění jejich plné účasti v řízení.⁸⁴

V průběhu tohoto správního řízení by OSPOD měl v souladu s § 8 odst. 2 ZSPO vyslyšet názor dítěte, na kterého hledí jako na účastníka ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ, na rodiče, jakožto subjekty, kterým je ukládáno výchovné opatření a kteří jsou účastníky dle § 27 odst. 1 písm. b) SŘ. Dítě nicméně nemá plnou procesní způsobilost a musí být v řízení zastoupeno.⁸⁵ Dítěti v případě, že nemůže být zastoupeno zákonným zástupcem, či zmocněncem, ustanoví OSPOD opatrovníka, a to usnesením podle § 32 odst. 2 SŘ.

Rozhodnutí a jeho náležitosti jsou upraveny správním řádem – vyhotovuje se písemně, a musí obsahovat označení „rozhodnutí“, označení správního orgánu, který je vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby a otisk úředního razítka (§ 69 odst. 1 SŘ). V rozhodnutí musejí být řádně označeni účastníci řízení, výrok, v němž je přesně specifikováno, komu je uloženo výchovné opatření a jakého druhu, ten je uveden s odkazem na konkrétní ustanovení ZSPO. Je možno uložit několik výchovných opatření současně. Dále rozhodnutí obsahuje odůvodnění (kde je mimo jiné výčet rozhodných skutečností poukazující na nedostatky ve výchově dítěte, resp. v chování dítěte). Součástí rozhodnutí je také, podle § 68 SŘ poučení účastníků řízení o možnosti odvolání proti rozhodnutí. Rozhodnutí se doručuje účastníkům řízení do vlastních rukou, pokud se nevzdají práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, v tom případě postačuje pouze ústní oznámení (§ 72 odst. 1 SŘ).⁸⁶

⁸² KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 185

⁸³ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 105

⁸⁴ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 176, 186

⁸⁵ Tamtéž

⁸⁶ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-713-2., s. 107

Proti rozhodnutí o uložení výchovného opatření, resp. výchovných opatření lze podat odvolání do 15 dnů od jeho doručení (§ 83 odst. 1 SŘ). Podle § 85 odst. 1 SŘ má odvolání odkladný účinek, podává se u obecního úřadu ORP, který dané rozhodnutí vydal (§ 86 odst. 1 SŘ). Rozhodnutí napadané odvoláním může v souladu s § 87 SŘ obecní úřad ORP, který dané rozhodnutí vydal, změnit nebo zrušit tzv. autoremedurou, jinak jej do 30 dnů společně s vlastním vyjádřením předá nadřízenému orgánu, kterým je krajský úřad.⁸⁷

Uložená výchovná opatření OSPOD sleduje a vyhodnocuje jejich úspěšnost.⁸⁸ Dle § 13 odst. 4 lze výchovné opatření zrušit, jestliže splnilo svůj účel, OSPOD také může uložené výchovné opatření zrušit a zároveň rozhodnout o jiném opatření, pokud svůj účel původní výchovné opatření nespĺnilo nebo pokud se změnilly poměry.⁸⁹

Pokud rozhodnutí o uložení výchovného opatření nabyde právní moci (to se stane nejpozději oznámením rozhodnutí o odvolání), mají dotčené osoby právo obrátit se na soud, aby toto rozhodnutí přezkoumal. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku č. j. 6 Ads 177/2014-49 ze dne 12. 2. 2015, že rozhodnutí o výchovném opatření nespádá do soudního přezkumu ve správním soudnictví, konkrétně uvedl: „...ačkoliv dochází ke veřejnoprávní (vrchnostenské) ingerenci do vztahů osob, jež ji musí i proti své vůli respektovat, v dané věci je rozhodnutím zasazeno do ryze soukromoprávních vztahů, vztahů rodinných. Není zde rozhodováno o veřejných subjektivních právech, nýbrž o subjektivním soukromém právu na rodinu a rodinný život... Úprava vztahů v rodině včetně péče o děti je v první řadě věcí soukromou, jež vyplývá ze samé podstaty fungování rodiny jako základní jednotky státu... Právě tato kvalifikace je v daném případě rozhodná pro závěr, že přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů zde nepřísluší soudům v soudním řízení dle soudního řádu správního, nýbrž soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení“.⁹⁰ Na tento rozsudek odkazuje i rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 91/2022-87 ze dne 21. 4. 2023, který k výše uvedenému rozsudku NSS dodává: „Jako vodítka v dané věci poslouží také ustanovení zakládající pravomoc soudů v občanském soudním řízení § 7 o. s. ř., které výslovně počítá se skutečností, že v občanském soudním řízení nejsou řešeny pouze spory, ale i jiné právní věci. Typicky to jsou například právě otázky řešené v řízení dle § 244 a násl. o. s. ř.“⁹¹

Soudní přezkum správních rozhodnutí dle § 13 ZSPO probíhá tedy podle části V. občanského soudního řádu. Žaloba musí být podána 2 měsíce po doručení konečného rozhodnutí, řízení je ovládáno koncentrační zásadou a soud není vázán návrhy stran. Soud může žalobu

⁸⁷ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 107

⁸⁸ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018, s. 1722

⁸⁹ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 4

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 6 Ads 177/2014-49

⁹¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2023, č. j. 29 A 91/2022-87

zamítnout, nebo sám o věci meritorně rozhodnout (tzn. nahradí část nebo celé rozhodnutí OSPOD).⁹²

3.2 Druhy výchovných opatření

Jednotlivá výchovná opatření jsou uvedena v § 13 odst. 1 ZSPO: „*Vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může obecní úřad obce s rozšířenou působností*

a) napomenout vhodným způsobem dítě, rodiče, jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, popřípadě toho, kdo narušuje řádnou péči o dítě,

b) stanovit nad dítětem dohled a provádět jej za součinnosti školy, popřípadě dalších institucí a osob, které působí zejména v místě bydliště nebo pracoviště dítěte,

c) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte, zejména zákaz určitých činností, návštěv určitých míst, akcí nebo zařízení nevhodných vzhledem k osobě dítěte a jeho vývoji, nebo

d) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte povinnost využít odbornou poradenskou pomoc nebo uložit povinnost účastnit se prvního setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu 3 hodin nebo terapie; ustanovení § 12 odst. 1 tím není dotčeno.

Neučnil-li tak obecní úřad obce s rozšířenou působností, může o těchto výchovných opatřeních za stejných podmínek rozhodnout soud.“⁹³

Dle poslední věty citovaného ustanovení je zřejmé, že udělení výchovných opatření náleží jak OSPOD, tak soudům (*k těm viz kapitola 4*), při zjištění závažných nedostatků ve výchově dítěte. Výchovná opatření dle ZSPO lze mezi sebou různě kombinovat, například nad nezletilým se stanoví dohled a současně se mu uloží omezení spočívající v zákazu určité činnosti.⁹⁴

3.2.1 Napomenutí

Napomenutí podle § 13 odst. 1 písm. a) ZSPO je nejmírnější formou výchovného opatření. Lze ho uložit poměrně širokému okruhu osob jako například: příbuzní dítěte, spolužáci, přátelé, ale i samotnému dítěti, a přimět tak tuto osobu k chování, které zákon vyžaduje.⁹⁵ Z rozhodnutí o napomenutí musí být jasné, proč se uděluje – čím daná osoba negativně ovlivňuje výchovu dítěte, ale také to, jaké chování se od dítěte v budoucnu očekává, tedy, co by se po vydání rozhodnutí o napomenutí mělo změnit. Při udělení napomenutí je nutné, aby OSPOD myslel na jeho adresáta, aby bylo uděleno s ohledem na něj, menší dítě je třeba napomenout jinak než dítě navštěvující

⁹² KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 192-194

⁹³ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 13

⁹⁴ NOVOTNÁ, Věra. In: NOVOTNÁ, Věra. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem. 2., aktualizované vydání. Právo (ANAG). Olomouc: ANAG, [2016]., s. 83

⁹⁵ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. Rodinné právo. 3. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 294

druhý stupeň základní školy, a to je třeba napomenout jinak než například dospělého příbuzného.⁹⁶ Napomenutí je opatření ryze morálního charakteru, nemá faktický dopad, má pouze preventivní charakter. Literatura vymezuje, že napomenutí dle ZSPO není v praxi příliš využíváno, a to zejména kvůli tomu, že obdobný institut zakotvují i jiné zákony (například: občanský zákoník, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ZOM). Komentářová literatura dochází k závěru, že toto ustanovení by mělo být zrušeno.⁹⁷

3.2.2 Dohledy OSPOD

Výchovné opatření podle § 13 odst. 1 písm. b) je jedním z neúčinnějších, umožňuje OSPOD kontrolovat faktory, které dítě ovlivňují a jeho každodenní prostředí. Je třeba jej chápat jako preventivní opatření, kterému předchází situace, které mohou spočívat jak v chování rodičů (nebo jiných osob odpovědných za výchovu daného dítěte), tak i v chování dětí, jako třeba záškoláctví, toulání se, drobné krádeže či hrubé chování se k vrstevníkům.⁹⁸

Vykonává jej Obecní úřad ORP jako OSPOD v součinnosti s jinými institucemi, jako třeba škola či různé zájmové organizace nebo pokud má dítě starší 15 let práci, tak dohled může vykonávat i jeho pracoviště, tyto subjekty buď o situaci dítěte podávají pravidelné zprávy či je o ně OSPOD průběžně žádá. Dohled by zaměstnanci OSPOD měli vykonávat pouze v rámci svého obvodu.⁹⁹ Dohled je považován za jediné smysluplné výchovné opatření. Nicméně s ohledem na zásadu zákazu dvojího trestání nelze dohledem dle ZSPO nahrazovat, či jej spojovat s dohledem probačního úředníka podle § 16 ZOM.¹⁰⁰

3.2.3 Omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte

Toto výchovné opatření, které je ukládáno na základě § 13 odst. 1 písm. c) ZSPO, by mělo zamezovat negativnímu ovlivňování dítěte.¹⁰¹ Omezení může spočívat v široké škále činnosti jako například: zdržet se vymezených činností, zakázat návštěvy určitých míst, akcí či zařízení (konkrétně zákaz navštěvovat s dítětem v době nočního klidu podniky, kde se provozují hazardní

⁹⁶ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s.106 a 107

⁹⁷ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 188

⁹⁸ NOVOTNÁ, Věra. In: NOVOTNÁ, Věra. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem*. 2., aktualizované vydání. Právo (ANAG). Olomouc: ANAG, [2016]., s. 83

⁹⁹ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 107

¹⁰⁰ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 188

¹⁰¹ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 294

hry, či se podává alkohol či jiné návykové látky, jako restaurace, bary, diskotéky, kluby, herny).¹⁰² Toto omezení může být uloženo jak dítěti, tak i osobám, které jsou odpovědné za jeho výchovu – u těch lze omezení uložit třeba jen jednomu z rodičů nebo oběma.¹⁰³ Při jejich ukládání je třeba se řídit zásadou, že by omezení mělo být absolutně nezbytné a přiměřené, a hlavně se musí vázat k dítěti samému, čili nelze omezit osobu odpovědnou za výchovu dítěte jako takovou (nelze jim tedy uložit zákaz tyto podniky navštěvovat bez dalšího, tedy bez dítěte). Toto výchovné opatření, ukládané na základě ZSPO či OZ, není v praxi příliš časté, nejčastěji se obdobná opatření ukládají na základě ZOM a podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.¹⁰⁴

3.2.4 Uložení odborné poradenské pomoci

Opatření dle § 13 odst. 1 písm. d) ZSPO se ukládá, protože má směřovat k nápravě nedostatků v péči či výchově nezletilého, na rozdíl od doporučení poradenské činnosti dle § 12 ZSPO, uložené výchovné opatření je správním rozhodnutím se všemi jeho důsledky.¹⁰⁵ Toto opatření lze opět uložit i podle ZOM, kde má soud větší pravomoci.¹⁰⁶ ZSPO umožňuje ukládat povinnosti, využít buď mediace, terapie či poradenství – což jsou 3 různé nástroje, z nichž každý má svá specifika, je na úvaze OSPOD, o kterém z nich rozhodne. OSPOD by měl také mít přehled o zařízeních poskytujících tyto nástroje ve svém správním obvodu, aby neukládal nedosažitelné povinnosti.¹⁰⁷

3.3 Aplikační praxe výchovných opatření

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že sociálně-právní ochranu dětí, poskytovanou OSPOD, lze rozdělit na 2 větve – první, v rámci, které stát poskytuje poradenskou činnost, sociální službu, kde je rodinám OSPOD rovným partnerem a druhou složku výchovnou a sankční, kdy je OSPOD více správním orgánem.¹⁰⁸ Pro jednotlivé zaměstnance OSPOD je někdy složité mezi těmito dvěma aspekty sociálně-právní ochrany dítěte balancovat a hledat rovnováhu.

¹⁰² NOVOTNÁ, Věra. In: NOVOTNÁ, Věra. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem*. 2., aktualizované vydání. Právo (ANAG). Olomouc: ANAG, [2016]., s. 83

¹⁰³ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s.108

¹⁰⁴ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 189

¹⁰⁵ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 294

¹⁰⁶ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 189

¹⁰⁷ ROGALEWICZOVÁ, Romana. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 108

¹⁰⁸ ŠINOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1706

Ačkoliv výchovná opatření mají v první řadě preventivní charakter a OSPOD je k jejich ukládání povinen dle ZSPO, často se jednotliví zaměstnanci OSPOD (spíše celý OSPOD) vyhýbají zahájení správního řízení, které by mělo vést k rozhodnutí o výchovném opatření. Komentářová literatura k tomu uvádí: „Ukládání výchovných opatření ve správním řízení je výrazem kontrolní, a v některých případech lze říci až represivní, úlohy orgánu sociálně-právní ochrany. Ta se může dostat a zpravidla se dostane do kolize s jeho úkoly v oblasti pomoci a poskytování poradenství rodině a je způsobilá narušit důvěru adresátů .. k úřadu. Přestože ani z tohoto závažného praktického důvodu nelze rezignovat na plnění zákonné povinnosti v této oblasti (tzn., že opatření je nutno uložit, je-li to zapotřebí), je vhodné, aby tuto agendu vykonávali jiní zaměstnanci, zařazení v rámci obecního úřadu obce s rozšířenou působností v oddělení sociálně-právní ochrany než sociální pracovník pracující s rodinou“.¹⁰⁹

Při debatě se sociálními pracovníky OSPOD Polička jsem zjistila, že OSPOD Polička aktuálně nevede žádné správní řízení, o uložení výchovného opatření ani žádné jiné. Ve shodě s výše uvedeným komentářem přitom uvádí, že zaměstnanec si nechce uložением výchovného opatření kazit dlouho budované pouto s rodinou, která mu důvěřuje, že jim pomůže určitou situaci v rodině řešit. Nejenže by mu uložení některého z výchovných opatření přestala rodina věřit, zaměstnanci OSPOD mají za to, že by si z jimi uloženého výchovného opatření rodiny nevzaly potřebné poučení, nerespektovaly by ho a případně uloženou povinnost by neplnily. Výchovné opatření by tak vůbec neplnilo svůj účel.

Zaměstnanci OSPOD Polička tedy vedou rodiny k domluvě, nabízejí poradenskou činnost na bázi dobrovolnosti, doporučují různá řešení a vhodné terapeutické programy, edukují rodiče o problematice a vedou je k mimosoudním dohodám nebo je nabádají k mediaci. Každý plán ochrany dítěte je pravidelně aktualizován, a případové konference, týkající se jednotlivých dětí, mohou být při vývoji situace opakovány.

Dále jsem v rámci své praxe zjistila, že pokud tyto osvědčené postupy nestačí a OSPOD Polička vidí, že je třeba dítěti uložit jedno z výše popsaných výchovných opatření, nikdy o věci nezahajuje správní řízení, a místo toho podá návrh na udělení výchovného opatření svému místně příslušnému Okresnímu soudu ve Svitavách. Tento návrh soudu podává i tehdy, když ve vztahu k nezletilému dítěti není zahájeno žádné předchozí civilní řízení (i když velmi často již nějaké soudní řízení ve vztahu k dítěti vedeno je), praxe soudu je taková, že i tak návrh přijme a řízení zahájí. OSPOD Polička označuje tento dokument jako „návrh na uložení výchovného opatření“, ačkoliv se spíše jedná o podnět dle § 474 odst. 2 ZŘS.

¹⁰⁹ KŘÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 184, 185

Praxe OSPOD Polička je tedy taková, že nezletilým a jejich zákonným zástupcům nic nenařizuje a neukládá žádné povinnosti, vždy se obrací na příslušný soud (*ke těmto řízením viz kapitola 4*). Teze je taková, že pokud by výchovné opatření ukládal sám OSPOD, kolidovalo by to s následnou sociální prací, kterou s rodinou OSPOD potřebuje provést, aby obnovil řádné fungování rodiny. V následující podkapitole dokáží, že OSPOD Polička rozhodně není jediným Obecním úřadem ORP, který tento postup volí.

Při mé praxi na OSPOD Polička jsem zjistila, jak je důležité si uvědomit, že OSPOD častěji, než jako veřejnoprávní orgán, vystupuje ve svém obvodu jako určitý komunitní poradce, a svůj pozitivní vliv na okolí uplatňuje mnohem více způsoby. Níže uvádím pár příkladů.

V oblasti péče o nezletilé vykonává osvětovou činnost OSPOD Polička tak, že v rámci programu „OSPOD do škol“ vzdělává nezletilé o jejich právech. Během mé praxe také OSPOD Polička pořádal setkání ohledně návykových látek užívaných mladistvými, kterého se účastnili zaměstnanci OSPOD nejen z Poličky, krajský protidrogový koordinátor, zástupci Policie ČR, státní zastupitelství, pedagogové a školní psychologové, pracovníci výchovných ústavů, soudci a další, aby společně řešili aktuální problémy, a jak každý z nich může přispět k jejich řešení, a hlavně jejich vzniku předcházet. A zároveň se všichni účastnění vzdělají o problematice z pohledu toho jiného. Další takové setkání proběhne v dubnu a bude se zaměřovat na psychologickou a psychiatrickou péči, v pozvánce stojí: *„Cílem setkání je vyjasnění místních kapacit péče o děti s psychickými obtížemi, propojení aktérů nabízejících psychologické, psychiatrické a psychoterapeutické služby. Bavit se budeme o možnostech z kvalitnění systému psychosociální péče na Poličsku, společně budeme hledat bílá místa v dnešní síti služeb a možnosti řešení problémů spojených s nedostatkem kapacit.“*

Zaměstnanci OSPOD Polička se také aktivně účastní komisí, které zřizuje rada města a které se dotýkají působnosti OSPOD, jako bytová komise, komise dítě a volný čas, komise zdravotně-sociální a komise pro prevenci kriminality. V rámci služby veřejnosti také OSPOD Polička vypracoval Komunitní plán sociálních služeb pro město Poličku a části Stráž, Lezník a Modřec rok 2021-2024, ve kterém stanovuje cílové skupiny pro poskytování sociálních služeb v obvodu obce a zároveň tak koordinují organizace, které je mají řešit.

Konkrétně na OSPOD Polička, ale i jiných OSPOD (*ke tomu viz další podkapitola*) je filozofie taková, že by měly aktivně vylepšovat svůj obvod jakýmkoliv prostředky a spíš se soustředit na pozitivní působení tímto směrem, než se stavět do vrchnostenské role a nutit svým klientům určitý způsob chování.

Ve 2. výzkumné otázce jsem si vytyčila cíl, zjistit, jaký je přístup sociálních pracovníků k právní úpravě § 13 ZSPO, a jestli jsou v praxi ukládána výchovná opatření. Ze všeho výše popsaného je zřejmé, právní úprava § 13 ZSPO je dostatečná, a uděluje OSPOD jasnou povinnost

vést v určitých případech správní řízení. Z mé praxe vyplynulo, že i přes poměrně jasnou právní úpravu si minimálně OSPOD Polička si své zákonné povinnosti dle ZSPO vykládá po svém, a dává, z výše popsaných důvodů, přednost vizi OSPOD, který poskytuje sociálně-právní ochranu dětí, jako sociální službu rodinám, protože OSPOD Polička má za to, že toto je v nejlepším zájmu dítěte. V následující kapitole porovnám tento přístup OSPOD Polička s jinými OSPOD v ČR.

I přesto, že jsem v rámci své praxe ani nemohla vidět žádné správní řízení hodnotím praxi jako velmi přínosnou pro tuto diplomovou práci. Zejména rozhovory se sociálními pracovníci mi umožnily lépe pochopit jejich postoj k výchovným opatřením dle § 13 ZSPO. Během své praxe jsem se také účastnila třech soudních jednání, během kterých byl vždy vydán rozsudek dle § 925 OZ, a byl nad dítětem stanoven dohled, tak jak OSPOD Polička v jednotlivých případech navrhoval. Při soudním jednání jsem vždy viděla, jak se měnilo chování nezletilého a jeho rodiny (*ke tomu viz podkapitola 4.3*).

3.4 Porovnání aplikační praxe v jednotlivých krajích ČR

V rámci psaní této práce jsem si vytyčila za jeden z cílů prozkoumat aplikační praxi v rámci celé České republiky. Zajímalo mě, jestli praxe OSPOD Polička, kdy prakticky nekonají správní řízení o uložení výchovných opatření je v rámci Česka ojedinělá, proto jsem s žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů obrátila na 14 různých OSPOD v rámci ČR, z každého kraje jsem si pro účely mé práce vybrala jeden. Výběr jsem namixovala, takže dotazy směřovaly na OSPOD s obvody různé velikosti. V žádosti jsem se daného OSPOD ptala, kolikrát za uplynulý rok 2023 jejich úřad uložil: napomenutí, dohled, zákaz či jiné omezení nebo povinnost navštívit poradenské služby podle § 13 ZSPO.

Následně jsem pro porovnání zaslala na okresní soudy, místně příslušné daným OSPOD žádost o informace s dotazem, kolikrát v uplynulém roce bylo uloženo dítěti nebo jeho zákonnému zástupci s bydlištěm v obvodu daného OSPOD výchovné opatření podle § 925 OZ, tedy kolikrát dotázaný soud rozhodl o: napomenutí, dohledu nebo zákazu či jiném omezení.

Takto získaná data z každého kraje ČR jsem porovnávala, a ze 14 dotázaných OSPOD, v loňském roce bylo vydáno správní rozhodnutí podle § 13 ZSPO pouze na jednom z nich. Konkrétně tento OSPOD vydal tři rozhodnutí o dohledu nad nezletilým a v pěti případech udělil napomenutí. Pouze jeden další OSPOD uvedl, že správní řízení zahajuje v případě, že spolupráce s rodinou pokulhává, ale že v loňském roce tato situace nenastala. Z odpovědí co mi došly víceméně vyznívá stejný přístup jako na OSPOD Polička, například mi došly odpovědi jako: „*Pokud jsme nad dítětem chtěli stanovit některé z výchovných opatřeních bylo toto řešeno návrhem soudu.*“ nebo „*V první řadě s rodinou spolupracujeme a poskytujeme potřebné poradenství a podporu, pakliže tato cesta není dostačující,*

efektivní či klient v zájmu dětí nespolupracuje, OSPOD podává podnět místně příslušnému soudu.“ dále pak „Při ukládání výchovných opatření preferujeme stanovení těchto opatření soudem, vzhledem k tomu, že jsou dle našeho názoru klienty více respektována a mají vyšší účinek.“

Z odpovědí dotázaných soudů plyne, že nejčastěji ukládaným výchovným opatřením byl dohled, nicméně jeho frekvence se značně liší soud od soudu, kdy nejvíce jich bylo v loňském roce jedním soudem uloženo 15, další čtyři okresní soudy dohled uložily více než 10x a sedm okresních soudů jej uložilo 5x a méně. Pouze z jednoho soudu došla odpověď, že kromě dohledů, byl také dvou případech vydán rozsudek, kterým byl udělen dítěti zákaz či jiné omezení.

Lze tedy uzavřít, že OSPOD se obecně do vydávání správních rozhodnutí podle § 13 ZSPO nehrnou, důvody k tomu jsou popsány v rámci celé mé diplomové práce. Takže odpověď na 2. výzkumnou otázku předestřenou v úvodu této práce je, že přístup OSPOD k aplikaci § 13 ZSPO je více než vlašný, z mnou zjištěných poznatků jasně vyplývá, že tento právní institut je sice teoreticky v zákoně dobře zakotvený, ale praxe k němu příliš často nepřistupuje.

Co se týče odpovědí okresních soudů, zde bych chtěla zdůraznit, že primárním účelem této diplomové práce není porovnávat a zkoumat data, ale pouze je použít pro ilustraci předestřenému problému, tedy toho že OSPOD neplní své zákonné povinnosti, kdy kvalita informací poskytnutých na základě žádosti o informace velmi závisí na úrovni konstrukce dotazu. Bohužel zde musím přiznat, že jsem se dopustila chyby při položení dotazu soudům. Nejčastěji uloženým výchovným opatřením byl dohled, kdy ale frekvence jeho uložení se pohybovala v rozmezí 1-15, což z části může být dáno velikostí obvodu, ale také i tím, že dohled (*jak popisují v následující kapitole*) lze nad dítětem stanovit buď podle OZ (kdy faktický dohled pak vykonává OSPOD), tak i podle ZOM (tento pak ale vykonává Probační a mediační služba). Bohužel tato možnost mě při pokládání dotazu nenapadla a na počet uložených výchovných opatření podle ZOM jsem se soudů neptala, i když musím přiznat, že by to pro moji práci bylo přínosné.

Nicméně i tak mohu pro účely mé práce výzkumem získaná data o počtu vydaných rozsudků podle § 925 OZ s počtem vydaných správních rozhodnutí § 13 ZSPO porovnat a dospět k jasnému závěru, že OSPOD převážně využívají zákonné možnosti řízení o uložení výchovných opatření iniciovat u příslušných okresních soudů.

4. Porovnání správního řízení a soudních řízení se zaměřením na výchovná opatření

4.1 Právní úprava

Výchovná opatření mohou být kromě správního řízení podle ZSPO a SR udělena i podle § 925 OZ v řízení podle ZŘS a do třetice, pokud mladistvý spáchal čin jinak trestný, lze mu uložit i výchovné opatření podle § 15 ZOM

Již v úvodu této práce jsem zmiňovala soukromoprávní a veřejnoprávní aspekty ochrany dítěte, tyto právní nástroje představují komplexní, ucelený celek, vzájemně se prolínají a sledují stejný cíl. Ochrana dítěte soudem dle OZ a ZŘS je přitom subsidiární sociálně-právní ochraně, kterou dítěti poskytuje OSPOD.¹¹⁰ ZSPO v § 13 odst. 1 uvádí k výchovným opatřením, že: „*Neučnil-li tak obecní úřad obce s rozšířenou působností, může o těchto výchovných opatřeních za stejných podmínek rozhodnout soud*“.¹¹¹ A v souladu s ZSPO se v občanském zákoníku uvádí, že soud může udělit výchovné opatření, pokud o nich nerozhodl OSPOD. Zde je nutné zdůraznit, že ZSPO obsahuje právní úpravu týkající se jak výchovných opatření ukládaných OSPOD, tak i těch, které uložil soud na základě OZ a ZŘS. Zásah podle ZOM je subsidiární podle obecného principu subsidiarity trestních opatření, kdy ten se odlišuje i svou věcnou působností pouze na činy jinak trestné.¹¹²

Mezi obecním úřadem ORP a soudem se tak očekává vzájemná dohoda o tom, který orgán bude nevyhovující situaci v rodině řešit, a či řešení je vhodnější k dané situaci.¹¹³ Nicméně přijetí výchovných opatření je zpravidla povinností OSPOD, má přednost, pokud není žádné soudní řízení ve vztahu k dané rodině vedeno (jedná se například o řízení v rámci kolizního opatrovnictví). OSPOD nemá dle § 14 odst. 1 ZSPO aktivní legitimaci k podání návrhu soudu na udělení výchovného opatření, může pouze podat návrh na jejich případné zrušení (§ 14 odst. 5 ZSPO),¹¹⁴ OSPOD také může podat soudu návrh na svěření dítěte do náhradní rodinné péče či ústavní výchovy, v řízeních souvisejících s osvojením nebo ve spojitosti se zásahy do rodičovské odpovědnosti. V ostatních věcech, které by soud mohl zahájit i bez návrhu, může OSPOD podat soudu podnět k jejich zahájení.¹¹⁵ Pokud ale již bylo s dítětem zahájeno soudní řízení, ať již civilní

¹¹⁰ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1718

¹¹¹ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 13

¹¹² ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1719

¹¹³ NOVOTNÁ, Věra. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem*. 2., aktualizované vydání. Právo (ANAG). Olomouc: ANAG, [2016], s. 81

¹¹⁴ KRÍSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 184

¹¹⁵ KORNEL, Martin. In: KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2022., s. 294, 296

řízení podle ZŘS či podle ZOM, je zahájení anebo další vedení řízení o výchovném opatření vyloučeno.¹¹⁶

4.2 Porovnání pravomoci obou orgánů

4.2.1 Výchovná opatření dle § 925 Občanského zákoníku

Civilní soud v rámci jiného řízení může uložit osobám odpovědným za jeho výchovu dle § 925 OZ: napomenutí, stanovit nad dítětem dohled (je prováděn za součinnosti OSPOD či jiných institucí) nebo může dítěti či jeho rodičům stanovit omezení, jedná se v podstatě o stejná výchovná opatření, jaká jsou v § 13 ZSPO. Soud sám sleduje a vyhodnocuje účinky vlastních výchovných opatření (v praxi tím nejčastěji pověří OSPOD v místě bydliště nezletilého). O zrušení rozhodne soud ex offo¹¹⁷, případně na návrh obecního úřadu ORP.¹¹⁸ O výchovných opatřeních dle § 925 OZ rozhoduje soud v rámci tzv. řízení ve věcech péče soudu o nezletilé, podle § 466 písm. m) ZŘS, věcně příslušný je okresní soud¹¹⁹, místní příslušnost je stanovena podle bydliště nezletilého,¹²⁰ nicméně pokud je již ve vztahu k nezletilému nějaké řízení vedeno, je dle § 11 OSŘ příslušný soud, u kterého již bylo řízení zahájeno, ve věci samé je rozhodováno ve formě rozsudku.¹²¹

Při soudním jednání je přítomno samotné dítě, jeho zákonný zástupce, dále zaměstnanec OSPOD jako navrhovatel, kolizní opatrovník dítěte, do řízení často vstupuje i okresní státní zastupitelství, které se také může jednání zúčastnit.

4.2.2. Výchovná opatření dle zákona o soudnictví ve věcech mládeže

Výchovná opatření umožňuje uložit mladistvému podle § 15 a násl. ZOM, případně i dítěti mladšímu 15 let (dále jen „dítě“) podle § 93, ačkoliv tato opatření již nenazývá výchovnými. ZOM definuje mladistvého v § 2 odst. 1 písm. c) jako toho, kdo v době spáchání provinění dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku, pod písm. b) definuje dítě jako toho, kdo v době spáchání činu jinak trestného nedovršil patnáctý rok věku.

Dle § 15 odst. 1 ZOM lze uložit výchovná opatření při upuštění od trestního opatření nebo podmíněném upuštění od trestního opatření, výchovných opatření lze užít i vedle uloženého ochranného nebo trestního opatření nebo v souvislosti se zvláštními způsoby řízení. Jejich cílem

¹¹⁶ KRŮSTEK, Adam. In: MACELA, Miloslav. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 184

¹¹⁷ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1722

¹¹⁸ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, § 14 odst. 5

¹¹⁹ Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, § 3 odst. 1

¹²⁰ Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 2 ve spojení s § 467

¹²¹ ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1723, 1724

má být usměrnit život mladistvého, podpořit jeho správnou výchovu.¹²² Výchovnými opatřeními jsou: dohled probačního úředníka, probační program, výchovné povinnosti, výchovná omezení a napomenutí s výstrahou.¹²³

Podle § 93 lze uložit opatření i dítěti, konkrétně se v odst. 1 uvádí: „*Dopustí-li se dítě mladší patnácti let činu jinak trestného, může mu soud pro mládež uložit, a to zpravidla na základě výsledků předchozího pedagogicko-psychologického vyšetření, tato opatření a) výchovnou povinnost, b) výchovné omezení, c) napomenutí s výstrahou, d) zařazení do terapeutického, psychologického nebo jiného vhodného výchovného programu ve středisku výchovné péče, e) dohled probačního úředníka, f) ochrannou výchovu, g) ochranné léčení.*“

Hlavní rozdíl v soudně ukládaných výchovných opatřeních je ten, že zatímco při uložení výchovného opatření dle § 925 OZ vykonává dozor nad dodržováním těchto výchovných opatření OSPOD dle místa bydliště dítěte, nad opatřeními dle ZOM vykonává dohled Probační a mediační služba ČR.

4.3 Postavení a přístup účastníků

Jak je již naznačeno výše, sociální pracovníci často mají pocit, že by si rodina z výchovného opatření, které by jim OSPOD uložil nevzala jakékoliv poučení a nedodržovala by jej. Zároveň by uložení výchovného opatření mohlo ohrozit sociální práci, kterou musí s rodinou provést, protože ta by k nim ztratila veškerou důvěru.

Samotní klienti OSPOD berou tento orgán jako určitého „učitele“, ke kterému mají respekt a snaží se s ním vycházet, ale pro zaměstnance OSPOD je v jejich roli příznivější, když případné výchovné opatření či jiné tresty stanovuje soud, a oni jsou jen dohlížejícím orgánem. Už jen to, že nezletilí jdou s rodiči do budovy soudu, je často účinným výchovným nástrojem, to jsem ostatně pozorovala i v rámci své praxe na OSPOD Polička, kdy jsem účastnila i soudních jednání s nezletilými. Chování nezletilých, stejně jako jejich zákonných zástupců se naprosto změnilo, ze soudce měli podstatně větší respekt než ze sociálního pracovníka, který měl jejich případ na starost.

Jak plyne z podkapitoly 3.4 OSPOD většinou správní řízení podle § 13 ZSPO nekonají, a příslušné okresní soudy tuto praxi tolerují. OSPOD nechá svůj místně příslušný soud vydat rozsudek, který je ve vztahu k rodinám mnohem efektivnější než správní rozhodnutí a pak stejně dozorují jeho vykonávání, obdobně jako by vykonávaly dohled nad plněním jimi vydaného správního rozhodnutí.

¹²² ŠÍNOVÁ, Renáta. In: MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Svazek IV/2, Komentátor. Praha: Leges, 2018., s. 1724

¹²³ Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), § 15 odst. 2

Závěr

V úvodu práce jsem uvedla, že tato diplomová práce kombinuje teoretické poznatky s reálnou aplikační praxí, podpořenou daty z celé České republiky. Z empirického pozorování jasně vyplynulo, že zákonná úprava se s realitou do značné míry rozchází.

Zde je na místě se vrátit k výzkumným otázkám, které jsem si položila v úvodu této diplomové práce, tedy zaprvé, jaká je aktuální právní úprava? V první a druhé kapitole jsem zkoumala právní úpravu, která dopadá na jednotlivé OSPOD, popsala jsem podstatu a průběh správního řízení podle SŘ a ZSPO. Ve třetí kapitole jsem se zabývala právní úpravou správního řízení podle § 13 ZSPO, popsala jsem jednotlivá výchovná opatření. Zároveň jsem v této kapitole odpověděla i na 2. výzkumnou otázku, tedy jestli, je popsaná zákonná úprava OSPOD aplikována, a zároveň jsem se i snažila popsat důvody, proč se tomu tak neděje. V závěru mé práce zodpovím i 3. výzkumnou otázku z úvodu, tedy jestli je třeba aplikační praxi měnit, a jak by ji bylo možné změnit.

Závěrem mých zjištění je, že ačkoliv se zdá aktuální právní úprava ohledně výchovných opatření dostatečná a dává OSPOD jasné pravomoci vést správní řízení a rozhodnout o výchovných opatřeních, z různých důvodů se tak neděje. Dle mého názoru nejsou v aktuální právní úpravě žádné nedostatky, ty jsou v systému ochrany dítěte a zejména v sociálně-právní ochraně dítěte jako celku. Dnešní právní úprava tlačí OSPOD do metody „cukr a bič“, kdy na jedné straně má vystupovat jako orgán, který vede rodiny zpět k řádnému způsobu výchovy dětí, ale zároveň by měl trestat jejich výchovné prohřešky a dohlížet na výkon daného opatření, a přitom vykonávat další sociální práci.

Pokud si fakt, že OSPOD obecně nemají vůli vést správní řízení, identifikujeme jako problém (což se nejspíš bude dít pouze v částech republiky, kde jsou soudy obecně více zahlcené), může se řešení tohoto problému podle mého názoru ubírat jedním ze tří směrů:

Nejjednodušším řešením této situace by bylo nechat právní úpravu tak, jak je aktuálně, ale více podporovat zaměstnance OSPOD k vedení správních řízení, aby necítili potřebu se vším obracet na soudy. K tomu by nicméně potřebovali větší podporu ze strany státu či příslušného kraje, protože se ve většině případů nejedná o právníky, necítí se jistě v oblasti vydávání správních rozhodnutí, stát by je musel podpořit určitým metodickým pokynem či školením. Případně by také daný OSPOD mohl zaměstnat osobu s právnickým vzděláním, která by měla na starost všechna správní řízení. Takto načrtnutá řešení nicméně neřeší problém jako celek, protože hlavní překážkou, která brání OSPOD vydávání rozhodnutí o výchovných opatřeních, je snaha o nenarušení rovnováhy mezi jeho činnostmi jako vrchnostenského orgánu a jako orgánu vykonávajícího sociální práci.

Druhou možností je novelizace ZSPO a souvisejících předpisů, kdy by pro jeho zbytečnost došlo ke zrušení § 13 ZSPO a možná i dalších správních řízení a OSPOD by vůbec neměl možnost tato řízení vést a nevystupoval by ve vztahu k nezletilým dětem a jejich zákonným zástupcům jako vrchnostenský orgán a jeho činnost by se soustředila výhradně na sociální péči a poradenství. O výchovných opatřeních by na jeho návrh rozhodoval příslušný okresní soud, a OSPOD by na jejich dodržování pouze dohlížel, jak se ostatně děje v mnoha OSPOD dnes, toto řešení nejlépe odpovídá dnešní aplikační praxi.

Třetí možností by mohl být pravý opak výše popsaného řešení, kdyby při zachování stávající právní úpravy ohledně výchovných opatření přestal OSPOD vykonávat pečovatelskou osvětovou a poradenskou činnost, kdy toto by musel zastoupit neziskový sektor. A zároveň by se u OSPOD posílila vrchnostenská činnost, kdy by vystupoval více jako správní orgán, a ne jako pomocník rodinám, spíše jako „předstupěň“ soudu. Poslední dvě řešení jsou však myslím spíše teoretická a v praxi těžko proveditelná.

Zásadní otázkou je, zda je fakt, že při stávající právní úpravě ze vnímat jako problematické, že OSPOD zejména ukládání výchovných opatření ponechávají na soudech, když je tato praxe v mnoha krajích ČR soudy akceptována a soudům nečiní problém o nich rozhodovat. Problémem by mohla být již výše zmíněná zahlcenost soudů, při které by se tento fenomén musel začít řešit na více úrovních, a stát by musel přijít s nějakým systémovým řešením.

Tímto mám tedy za to, že se mi podařilo naplnit cíl této diplomové práce, tak jsem si ho vymezila v úvodu práce, tedy analyzovat současnou právní úpravu (*viz: kapitoly 1 a 2*), porovnat ji s reálnou aplikační praxí OSPOD, a to i mezi jednotlivými kraji České republiky (*viz: kapitola 3*) a závěrem jsem splnila poslední cíl předkládané diplomové práce, a to navržení možných změn současné právní úpravy.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka; HRUŠÁKOVÁ, Milana a WESTPHALOVÁ, Lenka. *Rodinné právo*. 3. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2022.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- ŠPECLÁNOVÁ, Šárka. *Sociálně-právní ochrana dětí*. Praha: Vzdělávací institut ochrany dětí, 2007.

Komentářová literatura

- DUŠKOVÁ, Šárka. *Úmluva o právech dítěte: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer, 2021.
- KÜHN, Zdeněk. *Listina základních práv a svobod: velký komentář. Komentátor*. Praha: Leges, 2022.
- MACELA, Miloslav. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-481-4.
- MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IV/2, Komentátor*. Praha: Leges, 2018.
- NOVOTNÁ, Věra. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem. 2., aktualizované vydání. Právo (ANAG)*. Olomouc: ANAG, [2016].
- ROGALEWICZOVÁ, Romana, CILEČKOVÁ, Kateřina, KAPITÁN, Zdeněk, DOLEŽAL, Martin a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018.
- WAGNEROVÁ, Eliška. *Listina základních práv a svobod: komentář. 2., doplněné a aktualizované vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. Praha: Wolters Kluwer, 2023

Právní předpisy a související dokumenty

- Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů
- Všeobecná deklaráce lidských práv
- Sdělení č. 104/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte
- Sdělení č. 104/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. I.ÚS 2477/08
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1244/15
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 6 Ads 177/2014-49
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2023, č. j. 29 A 91/2022-87

Internetové zdroje a ostatní

- Legislativa a systém sociálně-právní ochrany. Průvodce [online]. Copyright © [cit. 06.03.2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/legislativa-a-system-socialne-pravni-ochrany>
- ENCYKLOPEDIIE PROFESÍ. SOCIÁLNÍ PRACOVNÍK [online]. Copyright © [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: <https://www.prace.cz/encyklopedie-profesi/s/socialni-pracovnik/>
- Systémová podpora profesionálního výkonu sociální práce. Online. MPSV.cz. 2014. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Skrabalova.pdf/6cc9ebed-7857-8956-f372-89a8f26f487d>. [cit. 2024-03-12].
- Manuál k případovým konferencím [online]. Copyright © [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/954480/manual.pdf/acf5d4a4-2427-aff8-c229-e2a2ce81f5db>
- OSPOD POLIČKA. sociální pracovníci OSPOD [online]. Copyright © [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: <https://ospod.policka.org/kontakty/17-socialni-pracovnici>
- Etický kodex sociálních pracovníků a členů Profesionálního svazu sociálních pracovníků v sociálních službách APSS ČR [online]. Copyright © [cit. 02.03.2024]. Dostupné z:

<https://profesni-svaz-socialnich-pracovniku.apsscr.cz/ckfinder/userfiles/files/Etický%20kodex.pdf>

- Úřady dopustily týrání jeho dětí. „Ať se aspoň omluví,“ zlobí se otec [online]. [cit. 2024-03-19]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-urady-dopustily-tyrani-jeho-deti-at-se-aspon-omluvi-zlobi-se-otec-239733>
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o sociálně-právní ochraně dětí, č. 359/1999 Dz

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá správním řízením v oblasti sociálně-právní ochrany dětí s důrazem na správní řízení o uložení tzv. výchovných opatřeních podle § 13 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. Cílem této práce bylo zhodnotit současnou právní úpravu tohoto řízení, zejména úpravu v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí, a hlavně zhodnotit její reálné využití v praxi.

Aplikační praxi jsem zkoumala v rámci praxe na jednom z orgánů sociálně-právní ochrany, kde jsem zjistila, že tento OSPOD vůbec správní rozhodnutí nevydává, proto jsem se rozhodla aplikační praxi porovnat s jinými OSPOD v rámci České republiky a zjistila jsem, že se jedná o celorepublikový fenomén.

V závěru práce formuluji možná systémová řešení této problematiky.

Abstract

This thesis examines administrative proceedings in the field of social-legal protection of children, with an emphasis on administrative proceedings regarding the imposition of so-called disciplinary measures according to § 13 of Czech Act No. 359/1999 Coll., on social-legal protection of children. The aim of this thesis was to evaluate the current legal framework of these proceedings, particularly the regulations within the Act on Social-Legal Protection of Children, and mainly to evaluate its real use in practice.

The application practice was examined as part of my of internship at one of the authorities responsible for social-legal protection (OSPOD), where I discovered that this particular OSPOD does not issue any administrative decisions. Consequently, I decided to compare the application practice with others OSPOD across the Czech Republic and found that this is a nationwide phenomenon.

In the conclusion of the thesis, potential systemic solutions to this issue are formulated.

Klíčová slova

- Správní řízení
- Výchovná opatření
- Sociálně-právní ochrana dětí
- Orgány sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD)
- Dohled

Key words

- Administrative proceedings
- Disciplinary measures
- Social-legal protection of children
- Child Protective Services
- Supervision