

# ZÁKON O SOCIÁLNĚ-PRÁVNÍ OCHRANĚ DĚTÍ

zákon č. 359/1999 Sb., ze dne 9. prosince 1999

## Ve znění:

257/2000 Sb., 272/2001 Sb., 309/2002 Sb., 320/2002 Sb., 518/2002 Sb., 222/2003 Sb., 315/2004 Sb., 52/2004 Sb., 436/2004 Sb., 57/2005 Sb., 501/2004 Sb., 381/2005 Sb., 134/2006 Sb., 165/2006 Sb., 112/2006 Sb., 176/2007 Sb., 124/2008 Sb., 259/2008 Sb., 295/2008 Sb., 305/2008 Sb., 41/2009 Sb., 73/2011 Sb., 227/2009 Sb., 420/2011 Sb., 375/2011 Sb., 399/2012 Sb., 401/2012 Sb., 505/2012 Sb., 103/2013 Sb., 306/2013 Sb., 303/2013 Sb., 64/2014 Sb., 250/2014 Sb., 205/2015 Sb., 314/2015 Sb., 298/2016 Sb., 183/2017 Sb., 200/2017 Sb., 222/2017 Sb., 202/2017 Sb., 588/2020 Sb., 363/2021 Sb., 261/2021 Sb., 130/2022 Sb., 292/2022 Sb., 363/2021 Sb., 165/2024 Sb., 242/2024 Sb., 77/2025 Sb., 78/2025 Sb., 84/2025 Sb., 152/2025 Sb., 218/2025 Sb., 268/2025 Sb., 270/2025 Sb., 290/2025 Sb., 300/2025 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

## ČÁST PRVNÍ

### ÚVODNÍ USTANOVENÍ

První část zákona, nazvaná Úvodní ustanovení, na prvním místě vymezuje věcnou působnost předpisu, a to především definováním pojmu sociálně-právní ochrany (§ 1). Dále se tu obecně zakotvuje osobní působnost zákona – ochrana se poskytuje dětem (proto je v § 2 odst. 1 definován pojem dítěte), a to zásadně dětem s obvyklým bydlištěm, resp. pobytem na území (§ 2 odst. 2, 3). Úvodní ustanovení vymezují též věcnou příslušnost orgánů veřejné správy a působnost dalších subjektů v oblasti sociálně-právní ochrany (§ 4, § 4a), proto je také ustanovením této části zřízen speciální orgán veřejné správy – Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí (§ 3). Později bylo do této části vloženo i výkladové ustanovení, definující pro potřeby sociálně-právní ochrany některé pojmy související především s náhradní rodinnou péčí (§ 2a).

## § 1

### Předmět úpravy

**(1) Tento zákon upravuje sociálně-právní ochranu dětí a zaopatření zletilých nebo plně svéprávných fyzických osob po zániku pěstounské péče nebo ústavní výchovy.**

**(2) Sociálně-právní ochranou dětí (dále jen „sociálně-právní ochrana“) 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 k obnovení narušených funkcí rodiny,
- d) zabezpečení náhradního rodinného prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychováváno ve vlastní rodině.

(3) Nedotčeny zůstávají zvláštní právní předpisy, které upravují též ochranu práv a oprávněných zájmů dítěte.

(4) Tento zákon se použije na právní vztahy, které nejsou upraveny přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti dávek pěstounské péče nebo zaopatřovacího příspěvku<sup>55)</sup>.

<sup>55)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

#### **Z důvodové zprávy:**

**K zák. č. 359/1999 Sb.:** Sociálně-právní ochrana dítěte představuje zajištění práva dítěte na život, jeho příznivý vývoj, na rodičovskou péči a život v rodině, na identitu dítěte, svobodu myšlení, svědomí a náboženství, na vzdělání, zaměstnání, zahrnuje také ochranu dítěte před jakýmkoliv tělesným či duševním násilím, zanedbáváním, zneužíváním nebo vykořisťováním. Ochrana dítěte tak zahrnuje ochranu rozsáhlého souboru práv a oprávněných zájmů dítěte, a je proto upravena v různých právních odvětvích a v právních předpisech různé právní síly. Tvoří tak předmět činnosti celé řady orgánů, právnických a fyzických osob, a to v závislosti na jejich působnosti. Ochrana dítěte a zajišťování jeho práv se promítá do právních předpisů v oblasti rodinně-právní, sociální, školské, zdravotní, daňové, občanskoprávní, trestní apod., a z toho také vyplývá okruh subjektů, které ji realizují. Z této skutečnosti je zřejmé, že právní úpravu ochrany dítěte nelze zahrnout do jediného právního předpisu. Je však třeba, aby pro orgány, které vykonávají sociálně-právní ochranu, [...] byl vytvořen právní předpoklad, který v souladu s Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o právech dítěte umožní těmto orgánům účinně sociálně-právní ochranu realizovat.

Předložený návrh zákona proto obecně vymezuje pojem sociálně-právní ochrany, a pokud jde o další ochranu práv dítěte, konstatuje, že ostatní právní předpisy, které ji též upravují, nejsou touto úpravou dotčeny.

**K zák. č. 401/2012 Sb.:** Doplnuje se a upřesňuje zákonná definice rozsahu a zaměření sociálně-právní ochrany dětí. V souladu s článkem 20 Úmluvy o právech dítěte náleží mezi základní práva dítěte rovněž právo na zajištění náhradní péče v případě, že je dítě dočasně nebo trvale zbaveno svého rodinného prostředí nebo ve svém vlastním zájmu nemůže být v tomto prostředí ponecháno. Odpovědnost za zabezpečení odpovídající náhradní péče takovému dítěti nese stát. Na prvním místě se přitom preferuje svěření dítěte do některé z forem náhradní rodinné péče a teprve není-li možné náhradní rodinnou péči dítěti zajistit, lze v nutných případech umístit dítě do vhodného zařízení péče o děti. Působení orgánů sociálně-právní ochrany dětí při zajišťování náhradní rodinné péče, včetně zprostředkování náhradní rodinné péče, představuje jednu ze stěžejních činností těchto orgánů v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, která je v zákoně č. 359/1999 Sb. upravena zejména v části třetí, hlavě III až V. Vzhledem k významu zabezpečení náhradní rodinné péče se tato činnost doplňuje do zákonné definice sociálně-právní ochrany dětí v § 1.

Dávky pěstounské péče jsou dle nové právní úpravy vyjmuty ze systému dávek státní sociální podpory a jsou nově upraveny v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. V tomto rozsahu je předmět úpravy navrhovaného zákona shodný s předmětem úpravy obsažené v přímo použitelném předpisu Evropské unie a úvodní ustanovení zákona je přizpůsobeno, tak aby vyhovovalo požadavkům legislativních pravidel vlády. Ustanovení potvrzuje přednost přímo použitelných nařízení Evropské unie před zákonem o sociálně-právní ochraně dětí.

**K zák. č. 363/2021 Sb.:** Rozšiřuje se předmět úpravy zákona č. 359/1999 Sb. Vedle sociálně-právní ochrany dětí nově zákon upravuje též zaopatření zletilých nebo plně svéprávných fyzických osob

*po ukončení pěstounské péče nebo ústavní výchovy. ZSPOD se zaměřuje na poskytování pomoci a ochrany dětem z nefunkčních rodin, jejichž vývoj je nebo může být nepřiměřeně narušen nebo ohrožen, přičemž mezi tyto děti se řadí rovněž děti vyrůstající v náhradní rodinné nebo institucionální péči. Proto je zaopatřovací příspěvek zacílen na tyto děti po jejich odchodu z náhradní péče. Pomoc ostatním skupinám nezaopatřených dětí nenáleží do úpravy zákona č. 359/1999 Sb., ale jiných předpisů sociálního zabezpečení.*

*Aplikační přednost přímo použitelných nařízení Evropské unie před ustanovením zákona č. 359/1999 Sb. se vztahuje rovněž na navrhovanou právní úpravu zaopatřovacího příspěvku.*

### **Přehled výkladu:**

- I. Pojem „sociálně-právní ochrana dětí“ a vývoj právní úpravy
- II. Pramene nynější úpravy sociálně-právní ochrany dětí v býv. obecných předpisech sociálního zabezpečení
- III. Postavení sociálně-právní ochrany dětí v českém právním řádu
- IV. Policejní, poradenská aj. role orgánu sociálně-právní ochrany
- V. Rozšířený předmět úpravy zákona od r. 2022: zaopatřovací příspěvek
- VI. Současné pojetí sociálně-právní ochrany dětí, její postavení v systému veřejného práva; vztah ke správnímu řádu
- VII. Důsledky zásady legality
- VIII. Okruh činností v sociálně-právní ochraně dětí a jejich původ
- IX. Základní posoupnost soukromoprávních forem péče o dítě
- X. Zásada rovného zacházení a zákaz diskriminace
- XI. Ochrana dítěte v jiných právních předpisech
- XII. Uplatnění zásady subsidiarity
- XIII. Pouze relativní samostatnost ochrany dítěte podle jiných právních předpisů
- XIV. Sociálně-právní ochrana dětí ve světle práva Evropské unie

## **Obecně**

### **I. Pojem „sociálně-právní ochrana dětí“ a vývoj právní úpravy**

1. Pojem „sociálně právní ochrana mládeže“ se v československém právním řádu poprvé objevil v úřední vyhlášce ministra pracovních sil č. 316/1951 Ú. l. I., kterou se převáděly kompetence zrušeného Ministerstva sociální péče na jiné rezorty. Nový pojem, inspirovaný zřejmě sociálně-právními poradnami působícími v Sovětském svazu, měl deklarovat odklon od původního „buržoazního“ pojetí „péče o mládež“.

2. Změny provedené v roce 1951 ovlivňují podobu systému péče o ohrožené děti do dnes, neboť jsou základem jeho oborové a kompetenční roztržiténosti. Výše zmíněnou úřední vyhláškou byla působnost v oblasti ochrany dětí rozdělena mezi Ministerstvo zdravotnictví (zřizování ústavních zařízení pro děti do 3 let věku, tzv. kojeneckých ústavů), Ministerstvo spravedlnosti (zřizování tzv. výchoven dorostu, které dříve byly označovány jako „polepšovny“) a Ministerstvo školství, věd a umění, na které byly převedeny dětské domovy pro děti od 3 do 15 let, ústavy pro mládež „tělesně a smyslově vadnou“. Na rezort školství byly zároveň převedeny úkoly v oblasti hromadného poručení, pěstounské péče a „ostatní sociálně-právní ochrany mládeže“. V roce 1952 byl přijat zákon č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže, který zrušil všechny předchozí předpisy o ochraně dětí. Sociálně-právní ochrana mládeže, která byla přesunuta do gesce Ministerstva spravedlnosti, spočívala především ve výkonu hromadného poručení, (veřejného) opatrovnictví,

ochraně dětí, které nejsou v péči rodičů, a v poskytování peněžitých příspěvků na úhradu potřeb dětí, zejména těch, které byly umístěny do „kolektivní péče“. V případě, že dítě nemohlo vyrůstat v péči vlastních rodičů, zákon jednoznačně preferoval kolektivní (tj. ústav- ní) výchovu. Byla rovněž zavedena možnost prodloužení ochranné výchovy soukromé v ústavních zařízeních i po dosažení zletilosti (do 21 let věku). Při „lidových soudech“ byly zřízeny úřadovny mládeže, které v této podobě fungovaly pouze do konce roku 1956, kdy byly zrušeny a jejich úkoly převedeny na národní výbory. Sociálně-právní ochrana byla přesunuta zpět do gesce Ministerstva školství. Tento stav trval až do obnovení Ministerstva práce a sociálních věcí k 30. dubnu 1968.

3. V první polovině 60. let 20. století byl v rámci druhé („socialistické“) rekonstrukce československého právního řádu vydán zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, který mimo jiné zrušil zákon o sociálně-právní ochraně mládeže z roku 1952. Oblast ochrany dětí upravovala část druhá zákona o rodině, nazvaná „Účast společnosti při výkonu práv a povinností rodičů“. Pojem „sociálně-právní ochrana mládeže“ byl opuštěn a nahrazen označením „péče o mládež“. Podrobnosti zmíněné „účasti společnosti“ na životě dětí a rodin řešilo vládní nařízení č. 59/1964 Sb., o úkolech národních výborů při péči o děti. Toto nařízení lze považovat za předchůdce současného zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Vládní nařízení obsahovalo řadu institutů, které fungují v oblasti sociálně-právní ochrany dodnes (srov. například úkoly a oprávnění národních výborů, výchovná opatření, komise péče o mládež atd.). V roce 1975 byl text nařízení bez větších změn včleněn do republiko- vých zákonů o sociálním zabezpečení (pro Českou republiku šlo zejména o část druhou zákona č. 130/1975 Sb., o provádění sociálního zabezpečení). Tyto zákony byly bez vět- ších koncepčních změn rekonstruovány v roce 1988. Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a navazující prováděcí vyhlášky z roku 1988 (č. 152/1988 Sb.), resp. 1991 (č. 182/1991 Sb.) byly významnou inspirací při tvorbě dosud platného zákona o sociálně- právní ochraně dětí (tento zákon je nahrazoval). Zatímco zákon z roku 1975 se omezo- val na obecné konstatování, že národní výbory vykonávají „sociálně-právní ochranu dětí“ bez bližší specifikace tohoto pojmu, prováděcí vyhláška z roku 1988 za „sociálně-právní ochranu“ považovala výkon veřejného opatrovnictví a podávání zpráv národních výbo- rů soudům a dalším státním orgánům (§ 19 a § 20 vyhlášky). Další prováděcí předpis z roku 1991 již pojem „sociálně-právní ochrana dětí“ neobsahoval. Je určitým paradoxem, že při tvorbě zákona o sociálně-právní ochraně dětí v druhé polovině 90. let minulého století (práce na zákoně byly zahájeny na základě usnesení vlády o nové koncepci rodinně- právních vztahů ze 4. ledna 1995) byla ve snaze odlišit se od dosavadní „péče o mládež“ použita terminologie, jejíž kořeny lze nalézt v době nejhlubší totality. Z výše uvedeného je však zřejmé, že pojem „sociálně-právní ochrana dětí“ je pojmem umělým, který byl v minulosti naplňován různým obsahem.

## II. Prameny nynější úpravy sociálně-právní ochrany dětí v býv. obecných předpisech sociálního zabezpečení

4. V předchozí části již zmíněný poslední „obecný“ zákon o sociálním zabezpečení č. 100/1988 Sb., který je základním zdrojem i nynější úpravy sociálně-právní ochrany dětí, stanovil (§ 1 odst. 2), že „právo na sociální zabezpečení podle tohoto zákona se zaručuje všem občanům. Dávky a služby sociálního zabezpečení poskytuje stát“. Tento zákon v pů- vodní podobě upravoval důchodové zabezpečení a sociální péči. Důchodové zabezpečení

(dnes pojištění) spočívá samozřejmě v dávkách a je administrováno Českou správou sociálního zabezpečení. Podobné pak platí i pro nemocenské zabezpečení (pojištění). „Sociální péče“ byla pak pojmem nejširším, obsahujícím nejrozmanitější formy administrativních i jiných vztahů mezi občany a pečovatelským státem, popř. mezi občany navzájem. Zahrnovala v sobě jak nynější oblast zaměstnanosti, tak pomoci v hmotné nouzi či dávek z důvodu zdravotního postižení, tedy oblasti administrované dnes Úřadem práce nebo Českou správou sociálního zabezpečení v podobě státem přímo poskytovaných sociálních služeb (zprostředkování zaměstnání) a především dávek (např. podpora v nezaměstnanosti, mimořádná okamžitá pomoc, příspěvek na mobilitu, příspěvek na péči). Zahrnovala však i některé další „rodinné“ dávky, které buď již nemají náhradu, nebo jsou modifikovány (např. příspěvek na výživu, dnes částečně ve formě „náhradního výživného“), nebo se staly součástí jiných, dnes samostatných dávkových systémů. A samozřejmě byla upravena „sociální péče o občany se změněnou pracovní schopností, o těžce zdravotně postižené občany a staré občany, o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc a o občany společensky neprizpůsobené“. Ustanovení § 74 až 75 cit. zákona pak upravovaly velmi stručně a jen rámcově (proč, uvidíme dále) jako součást této sociální péče na prvním místě „péči o rodinu a děti“. Dávky, ale i sociální služby „poskytoval“ v původní podobě jen stát, proto mohlo být v § 74 stanoveno, že státní orgány poskytují dětem, rodičům a dalším osobám v souvislosti s péčí o děti „služby a dávky sociální péče, a to zejména příspěvek na výživu dítěte, vdovecký příspěvek, příspěvek na rekreaci dětí důchodce a další peněžité dávky, věcné dávky, pečovatelskou službu a péči v zařízeních sociální péče“. Dále bylo stanoveno, že státní orgány ve spolupráci s dalšími státními institucemi provádějí „poradenskou a výchovnou činnost (příprava na manželství a rodičovství) a napomáhají vytváření příznivých vztahů v rodinách ohrožených rozvratem a přispívají k překonávání důsledků tohoto rozvratu. K plnění těchto úkolů zřizují národní výbory též manželské a předmanželské poradny“ (jako příspěvkové organizace, popř. „rozpočtové organizace“ – tedy organizační složky bez právní subjektivity; dnes jsou „manželské a rodinné poradny“ upraveny v § 37 odst. 3 zák. o soc. službách). Z pohledu nynější sociálně-právní ochrany dětí to nejdůležitější upravoval zákon o sociálním zabezpečení téměř nezřetelně, když v § 74 odst. 2 totiž až ve větě třetí (po úpravě manželských poraden) stanovil: „Národní výbory zjišťují případy ohroženého nebo narušeného vývoje dětí, působí k odstranění jeho příčin a důsledků a zabezpečují sociálněprávní ochranu těchto dětí.“ Tím se úprava sociálně-právní ochrany dětí v tomto rámcovém kodexu sociálního zabezpečení vyčerpávala.

5. Určitá roztržičnost býv. právní úpravy, účinné až do r. 2000, byla dána dvěma faktory. Za prvé existencí čl. federace a za druhé tím, že i zásadní právní pravidla bylo možné svěřit jen vyhláškám. Proto byla „sociální péče o rodinu a děti“, rámcově založená ve výše popsanych § 74 až 75 federálního zákona o sociálním zabezpečení, provedena anebo doplněna poměrně nepřehledně v celé řadě dalších předpisů. Dosud platný pouze český (nikoli československý) zákon ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, upravoval řízení o rodičovském příspěvku (dnes dávka státní sociální podpory). Zákon českého, nikoli federálního parlamentu č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, v části „působnost národních výborů na úseku sociální péče“ pak v díle „péče o rodinu a děti“ v § 15 až 26 upravoval péči o rodinu a děti především výchovými kompetenčními ustanoveními, jejichž zřetelný odraz (a částečně i doslovný prepis) můžeme dosud spatřovat v atypické legislativní figuře zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kdy věcná ustanovení (např. § 10, § 11, § 14) jsou současně

i kompetenčními ustanoveními. Popisovanou zákonnou úpravu pak ještě podrobně prováděla vyhláška Ministerstva zdravotnictví a sociálních věcí České socialistické republiky (resp. Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky), kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České [socialistické] republiky v sociálním zabezpečení, nejprve pod č. 152/1988 Sb., poté pod č. 182/1991 Sb. Tato vyhláška v § 7 a § 8 upravovala působnost komisí péče o rodinu a děti (z nich vznikly nyní komise pro sociálně-právní ochranu dětí a poradní sbory) a dále ve své třetí části „Poskytování dávek a služeb sociální péče“ na prvním místě opět péči o rodinu a děti. V § 9 až 29 této vyhlášky tak byly upraveny tyto oblasti: poradenská a výchovná péče, depistáž (inkvizice), okamžitá pomoc dětem v naléhavých případech, výkon opatrovnictví, správní předběžná opatření o odebrání dítěte z domácnosti a jeho předání do dočasné náhradní péče, zrušená v roce 1995 Ústavním soudem, úkoly státních orgánů při ústavní výchově a při péči jiných občanů, zprostředkování osvojení (zprostředkování pěstounské péče bylo upraveno jednou větou v samostatném zákoně o pěstounské péči z r. 1973), péče o děti a mladistvé obtížně vychovatelné, pečovatelská služba, sbor dobrovolných důvěrníků péče o děti (kteří měli nejen vyhledávat děti ohrožené nebo narušené prostředím vlastní rodiny, ale na rozdíl od nyníjších „pověřených osob“ měli rovněž „sledovat, jak rodiny plní své společenské funkce“, a dokonce i „působit při výkonu dohledu“) a nakonec zde byly upraveny peněžité a věcné dávky (některé z nich později upravené jako dávky hmotné nouze či pěstounské péče nebo zcela zrušené). Tím se úprava péče o rodinu a děti této vyhlášky ovšem nevyčerpávala. V její části čtvrté byla totiž upravena zařízení sociální péče, mezi nimi manželské a předmanželské poradny (§ 89 až 91), domovy pro matky s dětmi (§ 92, § 93), zvláštní zařízení pro výkon pěstounské péče (§ 94 až 100) a stanice pečovatelské služby pro děti (§ 101).

6. Z pozdějších novel souvisejících právních předpisů je nezbytné zmínit „velkou novelu“ zákona o rodině č. 91/1998 Sb., která však současně drobně doplnila i celou výše popsanou soustavu roztržštěných pravidel „sociální péče o rodinu a děti“. Především ale v § 41 odst. 1 zák. o rodině dodala výchozí novou a výrazně širší definici „sociálněprávní ochrany dětí“ (do té doby totiž z celé „péče o rodinu a děti“ samostatně definovaná „sociálněprávní ochrana“ zahrnovala pouze návrhová oprávnění vůči opatrovníckému soudu, podávání zpráv soudu a výkon opatrovnictví; srov. § 19 a § 20 vyhlášky č. 152/1988 Sb.); definici „sociálně-právní ochrany dětí“, která byla od 1. 8. 1998 do 31. 3. 2000 obsahem zmíněného § 41 odst. 1 býv. zákona o rodině, v zásadě převzal i nyníjší zákon o sociálně-právní ochraně dětí v § 1 odst. 2, § 5, § 10 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. b).

7. Toto poslední doplnění vymezené právní úpravy již bezprostředně předcházelo okamžiku, kdy byl dne 9. prosince 1999 schválen zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Ten chtěl vytvořit jakýsi pendant k dosavadní (a i nadále jinak zachované) široce pojaté „sociální péči“, vůči níž se vymezil o to houževnatěji, oč spornější takové vymezení je. „Nová právní úprava sociálně-právní ochrany dětí má proto za cíl – oddělit tuto právní úpravu od problematiky sociální péče, s níž koncepčně nesouvisí,“ uvádí k tomu důvodová zpráva k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí ze dne 26. 5. 1999. Jestliže pojem „sociální péče“ zahrnoval do té doby nejen „sociálněprávní ochranu“ jakožto nevrchnostenskou úřední činnost v oblasti opatrovnictví a spolupráce s civilními soudy, ale rovněž činnost vrchnostenskou, povahy správní policie, jakož i poskytování dávek a zejména služeb sociální péče, byla tato logika mechanicky převzata i do nové úpravy. Došlo vlastně jen k nahrazení pojmu „sociální péče [o rodinu a děti]“, jehož byla dříve „sociálněprávní ochrana“ pouhou

nevýznamnou podmnožinou, za pojem „sociálně-právní ochrana dětí“, který v sobě napak pohltil všechny dosavadní samostatně chápané činnosti sociální práce (poradenství, sociální prevenci, zprostředkování a zejména poskytování sociálních služeb, zprostředkování náhradní rodinné péče atd.).

8. Státní monopol na poskytování sociálních služeb byl prolomen již záhy po převratu, a to novelou zmíněného federálního zákona o sociálním zabezpečení č. 180/1990 Sb. Od 1. 7. 1990 „sociální služby mohou poskytovat též organizace a občané“ (včetně poskytování služeb „péče o rodinu a děti“). Jak bylo již výše naznačeno, zákon o sociálně-právní ochraně dětí v roce 1999 z dosavadní úpravy „sociální péče“ uměle vyňal administrativní sociální práci v podobě depistáže, prevence a poradenství (jde právě „jen“ o nevrchnostenskou sociální správu, tedy o sociální práci, nikoli o poskytování sociálních služeb), úřední dohled nad „ohroženými dětmi“, zprostředkování cizí péče a osvojení, návrhová oprávnění a jinou součinnost se soudem, tedy „správní činnosti“, původně svěřené především okresním, dnes obecním úřadům (obci s rozšířenou působností), popř. krajským úřadům. Dosavadním dávkám „sociální péče“ se raději zcela vyhnul a ponechal je tam, kde tehdy byly (až v roce 2012 inkorporoval dávky pěstounské péče). Vedle toho upravil některé sociální služby, především pět typů „zařízení sociálně-právní ochrany“ (§ 39 v původním znění), a to zařízení odborného poradenství pro péči o děti (§ 40 v původním znění, zrušeno 2024), zařízení sociálně výchovné činnosti (§ 41 v původním znění, zrušeno 2024), zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (zachované jako jediné zařízení dosud, § 42 a násl.), výchovně rekreační tábory (§ 43 v původním znění, zrušeno 2024) a zařízení pro výkon pěstounské péče (§ 44 až 47 v původním znění, zrušeno 2012). Vedle toho byly upraveny služby v podobě samostatných činností typu depistáže, poradenství či sociálně terapeutické činnosti. Stejně sociální služby v dosavadních předpisech však v souvislosti s přijetím zákona o soc.-práv. ochraně dětí nebyly současně zrušeny, a to s jedinou výjimkou „zařízení pro výkon pěstounské péče“. Součástí úpravy vyhlášky č. 182/1991 Sb. tak až do konce roku 2006 zůstaly výše zmíněné druhy sociálních služeb jako manželské a předmanželské poradny, domovy pro matky s dětmi, stanice pečovatelské služby pro děti aj., převzaté poté v modifikované podobě do tehdy nového zákona o sociálních službách. Právě tehdy (v letech 1999/2000) byla založena ona nešťastná duplicita souběžné úpravy totožných nebo velmi podobných druhů sociálních služeb v „obecných“ předpisech sociálního zabezpečení (od 1. 1. 2007 tedy v zákoně o sociálních službách) a v tomto „zvláštním“ zákoně o sociálně-právní ochraně dětí, a to s jedinou výše zmíněnou výjimkou, kterou bylo výslovně vypuštění býv. zařízení pro výkon pěstounské péče z okruhu zařízení sociálních služeb. Dokonce i tolik diskutovaná zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc podle § 42 a násl. komentovaného zákona (v tom smyslu, jak je zákonodárce zamýšlel) mají přesný odraz v § 60 zák. o soc. službách a § 25 prováděcí vyhlášky k němu č. 505/2006 Sb. upravujících druh služby „krizová pomoc“, poskytované i ve formě pobytové osobám (tedy i nezletilým), „které se nacházejí v situaci ohrožení zdraví nebo života, kdy přechodně nemohou řešit svoji nepříznivou sociální situaci vlastními silami,“ a to na dobu zpravidla nepřesahující 7 dní. Začalo se od roku 2000 dokonce hovořit o dvou zcela samostatných „systémech“ – „systému sociálních služeb“ na straně jedné a na straně druhé o jakémsi nikde nedefinovaném „systému sociálně-právní ochrany dětí“ (myšleno „systému služeb sociálně-právní ochrany dětí“). K jím upraveným službám zákon o sociálně-právní ochraně dětí zavedl v roce 1999 nově povolovací režim v podobě vydávání oprávnění k jejich poskytování pod nevhodným názvem „pověření k výkonu / poskytování sociálně-právní

ochrany“ (§ 48 až 50). Tento režim v roce 2006 v modifikované podobě pod mnohem výstižnějším názvem „Podmínky poskytování sociálních služeb/registrace“ převzal pro všechny jím upravené služby i zákon o sociálních službách.

### III. Postavení sociálně-právní ochrany dětí v českém právním řádu

9. Dítě přichází na svět do rodiny, ať se tato instituce v čase jakkoli proměňuje a má v tom kterém případě jakoukoli formu. Není rozhodné, zda jde o rodinu úplnou, zda rodiče dítěte žijí spolu, či jsou dokonce manželé, byť takový stav soukromé právo staví jako obecné pravidlo nebo spíše ideál (srov. § 655 obč. zák.: „hlavním účelem manželství je založení rodiny, řádná výchova dětí a vzájemná podpora a pomoc“). Platí, že „každý je povinen **ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého**“, jak stanovuje občanský zákoník v úvodním ustanovení k ochraně osobnosti (§ 81 odst. 1). Právní řád chrání též přirozené právo člověka, „brát se o vlastní štěstí a štěstí jeho rodiny nebo lidí jemu blízkých takovým způsobem, jenž nepůsobí bezdůvodně újmu druhým“ (§ 3 odst. 1 obč. zák.), tedy také např. nezletilým dětem a dalším slabším členům domácnosti, obětem domácího násilí, osobám s omezenou svéprávností či jinak duševně či tělesně znevýhodněným. V takovém případě pak může vedle soukromoprávní ochrany těchto slabších osob nastoupit výjimečně i jejich ochrana veřejnoprávní. Ustanovení § 3 odst. 2 písm. b) obč. zák. stanovuje, že soukromé právo spočívá zejména na zásadě, že **rodina, rodičovství a manželství požívají zvláštní zákonné ochrany**. Část druhá zákoníku (Rodinné právo), hlava II (Příbuzenství a švagrovství) pak v díle 2 upravuje poměry mezi rodiči a dětmi. Podle § 884 obč. zák. mají rozhodující úlohu ve výchově dítěte rodiče. Zásahy veřejné moci do této výlučné sféry soukromého života musí být samozřejmě pokud možno minimální a výjimečné. Při úvaze, zdali je již namístě veřejnoprávní zásah, nebo ne, je třeba vždy vycházet z obecné zásady soukromého práva *in dubio pro libertate* (tzn. v pochybnostech ve prospěch svobody člověka), tzn. dát přednost nezasahování. Rodiče při realizaci této své „úlohy“ mají právo (§ 857 odst. 1 obč. zák.) usměrňovat své dítě výchovnými opatřeními, jak to odpovídá jeho rozvíjejícím se schopnostem, včetně omezení sledujících ochranu morálky, zdraví a práv dítěte, jakož i práv jiných osob a veřejného pořádku, a dítě je povinno se těmito opatřeními podřídit, ovšem samozřejmě jen tehdy, vyhovují-li tato opatření „rodičovské moci“ podmínkám § 884 odst. 2 obč. zák. zmíněným dále. Především však podle § 858 obč. zák. platí, že „rodičovská odpovědnost zahrnuje povinnosti a práva rodičů, která spočívají [především a také] v ochraně dítěte“. Rozsah této rodičovské odpovědnosti se se zvyšujícím věkem dítěte zmenšuje, a to jak ve smyslu korektivu prostřednictvím tzv. participačních práv (srov. zejm. § 867 odst. 2 obč. zák.) a korektivu proporcionality, neohrožování zdraví dítěte a jeho rozvoje a zejména korektivu nedotknutelnosti lidské důstojnosti dítěte (vše § 884 odst. 2 obč. zák.), tak, a to zejména, v důsledku postupně nabývané svéprávnosti nezletilou osobou ve smyslu § 31 obč. zák. K tomu srov. výklad k § 2.

10. Rodinný život je intimní a výsostně soukromou záležitostí. Ve vztahu k dětem lze proto říci, že jsou to v první řadě rodiče, kdo mají povinnost a právo vykonávat „sociálně-právní ochranu“ pro své dítě.

11. Občanský zákoník v této souvislosti zakotvuje mimořádně důležité výkladové pravidlo v § 2 odst. 1, že každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a ústavním pořádkem vůbec. Tím v oblasti rodinného práva odkazuje především k čl. 32 Listiny a na skutečnost, že

rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona, že **péče o děti a jejich výchova je právem rodičů a děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči**. Odkazem na ústavní pořádek se do tohoto výkladového pravidla zahrnují také ratifikované mezinárodní smlouvy, které mají aplikační přednost před zákonem, neboť stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (viz čl. 10 Ústavy). Rovněž nejdůležitější pramen mezinárodního práva v této oblasti, Úmluva o právech dítěte z 20. listopadu 1989, vyhlášená u nás pod č. 104/1991 Sb. (dále jen „Úmluva o právech dítěte“), jednoznačně vychází z pojetí rodiny jako základní jednotky společnosti a přirozeného prostředí pro růst a blaho všech svých členů, tedy i dětí (srov. její preambule). Jednoznačně deklaruje potřebu dítěte vyrůstat v prostředí rodinném v zájmu jeho plného a harmonického vývoje.

**12.** Listina však v čl. 32 odst. 1 ve větě druhé také zdůrazňuje, že **zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena**, a současně že jí zaručená práva rodičů mohou být omezena, a dokonce že nezletilé děti mohou být od nich odloučeny proti jejich vůli, avšak pouze rozhodnutím soudu a pouze na základě zákona. Rovněž tak Úmluva o právech dítěte zdůrazňuje nejen nárok rodiny na potřebnou ochranu a takovou pomoc, aby mohla plnit svou úlohu, ale předpokládá (byť s respektem k odpovědnosti a právům a povinnostem rodičů, příp. i členů širší rodiny) také vnější zásahy do intimní sféry života rodiny, tedy zásahy veřejné moci, za účelem zajištění zájmů dítěte, zejména ve formě určitého úředního nebo soudního dohledu a kontroly nad péčí o dítě a ve výjimečných a nutně velmi restriktivně pojímaných případech (zejména hrubého nakládání s dítětem, tedy v případech týrání či zneužívání dítěte), případně i ve formě úplného oddělení dítěte od jeho rodičů proti jejich vůli. Úmluva o právech dítěte, jakož i Listina tak nejen dovolují, ale předpokládají vedle výše zmíněné soukromoprávní též existenci **veřejnoprávní ochrany dítěte jako jeho ochrany „zvláštní“**, za jejíž provádění je ve smyslu Úmluvy o právech dítěte odpovědný v prvé řadě stát, popř. jiné veřejnoprávní subjekty (zpravidla veřejnoprávní korporace, např. územní samosprávné celky). Tato zvláštní ochrana dětí a mladistvých se nikdy nesmí vyznačovat libovůlí, nepřiměřeným rozsahem zásahů státu do rodinného soukromí, ale naopak se musí vyznačovat legalitou, legitimitou a proporcionalitou. Musí se tedy vždy až úzkostlivě opírat o zákonné zmocnění a nevybočovat z něj, musí být současně odůvodněna okolnostmi případu, tedy musí být jen zcela nezbytná a okolnostem každého jednotlivého případu přiměřená. V pochybnostech je samozřejmě třeba volit vždy zásah nižší než vyšší intenzity narušení soukromí rodiny (srov. výše: *in dubio pro libertate*).

**13.** Ustanovení § 1 odst. 1 věta druhá obč. zák. proklamuje zásadu **právního dualismu**, totiž že „uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného“. K tomu důvodová zpráva k zákoníku mj. uvádí, že: „V rámci jednotného právního řádu sleduje právo soukromé i právo veřejné různé cíle. Soukromé právo otvírá co neširší prostor soukromé iniciativě jednotlivce a svobodnému utváření soukromého života. Naproti tomu veřejné právo upravuje organizaci, působnost a činnost orgánů veřejné moci. Tím je dáno odlišné zaměření norem soukromého a veřejného práva: první zasahují vzájemný styk osob, druhé styk osoby a orgánu veřejné moci nebo vzájemný styk těchto orgánů.“ A dále na jiném místě: „Formulací zásady, podle níž je uplatňování soukromého práva na uplatňování veřejného práva nezávislé, není řečeno, že obě uvedené oblasti právního řádu jsou na sobě nezávislé navzájem. Zásada je formulována jinak. Jde v ní o důraz na principy ústavního pořádku, že existenci státu a veřejné moci podmiňuje úcta k právům a svobodám člověka (čl. 1 Ústavy) a, že i při omezení základních práv a svobod člověka musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny).“ A dále: „Zásada nezávislého

uplatňování soukromého práva na právu veřejném nevyklučuje výjimky z pravidla a její obecnou formulací se nepopírá, že mezi oběma oblastmi právního řádu jsou četné styčné body. Přes rozdíly mezi soukromým a veřejným právem vyplývající z jejich rozličného účelového zaměření sledují obě uvedené oblasti právního řádu v konečném výsledku jeden celkový cíl: zajistit společným působením právní jistoty a naplnit demokratické hodnoty právního státu.“

14. K materii sociálně-právní ochrany dětí se pak úzce váže shrnutí důvodové zprávy k zákoníku k uvedenému principu: „Zásada druhé věty prvního odstavce nezpochybnuje, že hranice mezi soukromým a veřejným právem není pevně dána jednou provždy. Od druhé poloviny 19. stol. jsme svědky jevu označovaného jako **publicizace soukromého práva**, kdy dílčí úpravy útvarů původně pojímaných ryze soukromoprávně (rodina, vlastnictví, smlouva) proniká veřejnoprávní regulace.“ Právě rodinné vztahy, resp. veřejnoprávní zásahy do nich zejména formou intervence orgánů sociálně-právní ochrany, jsou projevem takové publicizace. Dokonce i samo rodinné právo stojí na určitém pomezí, jak uvádí již Tilsch: „Karakteristické pro práva rodinná jest, že osoby v nich zúčastněné nestojí zcela na rovné půdě zákona; jedné z nich [pozn.: před sto lety též] manželu, rodičům a [pozn.: před sto lety] zejména otci, poručníku, opatrovníku, přísluší nad druhou ochranná moc (moc spojená s povinností ochrany). Tím blíží se rázu práv veřejných, kterým rovnají se i v tom, že vůle stran v mnohem skrovnějším rozsahu může tu zasahovati než v právu majetkovém.“ (Tilsch, 1925, s. 99.)

15. **Důvodová zpráva** k zákonu o soc.-práv. ochraně dětí z 26. 5. 1999 ve své obecné části v kapitole C. *Hlavní principy navrhované právní úpravy* výše podrobně popsána východiska poměrně výstižně stručně shrnuje, když **vymezuje některé vůdčí zásady zákona** takto:

- **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 jako nositele práv** daných Ústavou, Listinou základních práv a svobod a práv vyplývajících z mezinárodních závazků ČR (Úmluvy o právech dítěte); stát však **nenahrazuje povinnosti a odpovědnost rodičů**, nezasahuje do jejich postavení jako nositelů rodičovské odpovědnosti, **nejsou-li práva nebo vývoj dítěte ohroženy**;
- vůdčím pravidlem pro orgány sociálně-právní ochrany vyjádřeným i v systematické zákoně je **princip preventivního působení na rodinné vztahy, jsou-li zasazeny tak, že přichází v úvahu působení veřejné moci; opatření** sociálně-právní ochrany **jsou hierarchicky uspořádána** ve vnitřně provázaný celek umožňující volbu nástrojů podle konkrétní situace, v níž se dítě nachází;
- **důraz je položen na ochranu dětí před sociálně patologickými jevy** (tj. prevence rizikového vývoje dětí a minimalizace důsledků působení sociálně patogenních vlivů).

#### IV. Policejní, poradenská aj. role orgánu sociálně-právní ochrany

16. Orgán sociálně-právní ochrany z funkčního pohledu může hrát rozdílné role podle míry a formy ingerence do soukromých vztahů. Tak při vyhledávací a oznamovací činnosti [§ 10 odst. 1 písm. a), f) zák. o soc.-práv. ochraně dětí] plní obecní úřad typickou **veřejnoprávní policejní roli**. Podobně je tomu při ostatních „policejních“ kompetencích podle citovaného odstavce. Vyhledávací činnost má přitom blízko k **depistáži**, prováděné též