



Mgr. David Pospíšil, DiS.  
zástupce ředitele odboru ochrany práv dětí

V Praze dne 07-12-2018  
Č. j.: MPSV-2018/184667-231

**Věc: Stanovisko k vydání opatření obecné povahy podle § 33d zákona č. 111/2016 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 98/2017 Sb. a k roli orgánů sociálně-právní ochrany dětí při rozhodování o jejich přijetí**

Odbor ochrany práv dětí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) vydává stanovisko ve věci opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) podle § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 98/2017 Sb. (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) a k vymezení role orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) při rozhodování o jejich vydání.

Na základě ustanovení § 33d odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi může obec v samostatné působnosti, v jejímž obvodu jsou místa, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, požádat pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu se tato místa nacházejí, o vydání OOP. Žádost musí obsahovat identifikaci těchto míst s odůvodněním, v čem je zvýšený výskyt těchto nežádoucích jevů spatřován. Podle ustanovení § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi připraví pověřený obecní úřad na základě žádosti obce návrh na vydání OOP a projedná jej:

- s Policií ČR, má-li být OOP vydáno z důvodu výskytu narušování veřejného pořádku;
- s obecním úřadem obce s rozšířenou působností (dále jen „OÚ ORP“) jako OSPOD, má-li být OOP z důvodu zvýšeného výskytu nepříznivých vlivů působících na děti vydáno.

Role OSPOD tedy spočívá v tom, že vyhotovuje stanovisko k návrhu, má-li být či nemá OOP vydáno z důvodu nepříznivých vlivů působících na děti. Nejedná se pouze o prosté poskytnutí údajů k situaci místních dětí a jejich rodin, které budou podkladem pro vlastní rozhodnutí rady obce, OSPOD má možnost situaci domácností v hmotné nouzi svým vyjádřením ovlivnit.

Při formulaci vlastního stanoviska musí vzít OSPOD do úvahy možné negativní dopady svého vyjádření, a to s přihlédnutím k ustanovení § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, z něhož vyplývá, že v oblastech, které byly vyhlášené jako oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, nevznikne osobám v hmotné nouzi nárok na doplatek na bydlení, pokud se byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, v němž pobývají, nachází v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Výjimkou z tohoto pravidla jsou situace, kdy nájemní či vlastnický vztah k obývané nemovitosti vznikl v době před přijetím OOP.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Na Poříčnickém právu 1, Praha 2, 128 01  
Odbor ochrany práv dětí  
tel.: + 420 221 922 225, ISDS: sc9aavg  
e-mail: [jaroslava.novakova@mpsv.cz](mailto:jaroslava.novakova@mpsv.cz), [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)

Vzhledem k závažnosti negativních dopadů na situaci rodin s dětmi v hmotné nouzi je vždy nutné návrh pověřeného obecního úřadu na vydání OOP posuzovat komplexně s ohledem na širší kontext situace chudých rodin a také s vědomím role OSPOD, kterou tato pracoviště zastávají z oblasti ochrany práv dětí. Při jakékoli činnosti musí OSPOD respektovat základní zásadu sociálně-právní ochrany (dále jen „SPO“), podle níž je předním hlediskem jakékoli jeho působení zájem a blaho dítěte, ochrana rodičovství a rodiny, vzájemného práva rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči. Sociální pracovníci OSPOD by podle těchto zásad měli v první řadě systematicky pracovat s dětmi a jejich rodinami na zlepšení podmínek důležitých pro všestranný rozvoj dítěte a pomáhat jim při řešení obtížné životní situace tak, aby rodina postupně začala plnit své funkce a byla do budoucna schopná fungovat nezávisle na profesionální pomoci.

Základním cílem OOP bylo zamezit zneužívání doplatku na bydlení ze strany ubytovatelů. S tímto obecným cílem se lze ztotožnit, neboť i OSPOD by měl v zájmu dětí činit kroky proto, aby se svými rodinami nebydlely v nevyhovujících podmínkách, a to např. tím, že bude apelovat na majitele bytu, aby odstranil závažné stavební nedostatky, případně budou sociální pracovníci podporovat rodinu při jednání s ubytovatelem a společně s ní budou prosazovat naplnění jejich oprávněných zájmů i potřeb. Takovéto působení na ubytovatele rodin v hmotné nouzi je zcela v pořádku. Rozpor se zmíněnými principy a zásadami SPO však u OOP nastává, pokud je stanovisko OSPOD požadováno až v souvislosti s dopady opatření, které zasahuje rodiny, jež jsou v tomto směru pouhými prostředníky převodu peněz (doplatku na bydlení) mezi státem a majitelem ubytovacích prostor. OSPOD tak kladným stanoviskem k zavedení OOP podporuje aplikaci nástroje, který v konečném důsledku způsobuje sociální propad rodin s dětmi v hmotné nouzi, a vystavuje je riziku ztráty bydlení. Bez ohledu na to, zda se jedná o rodiny, které se do obce přistěhovaly po vyhlášení OOP, nebo zde žily ještě před jeho vydáním, vždy se jedná o domácnosti, které jinak splňují státem stanovená majetková, příjmová a další kritéria pro přiznání doplatku na bydlení, tudíž by měly mít na tuto peněžitou pomoc nárok nezávisle na tom, na jakém území žijí.

Bydlení je z hlediska činnosti OSPOD nepochybně důležitým předpokladem stability rodin s dětmi. Umožňuje biologickým i náhradním rodičům vytvořit podmínky potřebné k péči a k výchově dětí tak, aby tyto děti dosáhly všestranného rozvoje. Je-li základní jistota rodiny, jako je bydlení ohrožena, lze očekávat, že dojde k výrazné destabilizaci poměrů v rodině. Rodiče se dostávají do situace, kdy je pro ně velice náročné plnit i ostatní povinnosti plynoucí z rodičovské odpovědnosti, a výrazně se zvyšuje riziko ohrožení dětí. Na souvislost mezi chudobou, sociálním vyloučením a mírou ohrožení u dětí poukazují i realizované výzkumné studie<sup>1</sup>. Cílem činnosti OSPOD je pak vyvíjet

<sup>1</sup> Např. *Sociodemografická analýza – Mapy rozložení ohrožení dětí a rodin v ČR*, SocioFaktor, s.r.o., 2013.

ve svém správním obvodu maximální úsilí k tomu, aby se zde míra ohrožených dětí nezvyšovala. Doplatek na bydlení je přitom jedním z důležitých nástrojů prevence, který posiluje finanční dostupnost bydlení rodin s dětmi v bytové nouzi, a tím i jejich šanci na to, že si vhodné bydlení udrží. Kontraproduktivním by bylo, kdyby OSPOD souhlasil s využitím nástroje, který v konečném důsledku zvyšuje pravděpodobnost, že se děti nakonec ocitnou v situaci ohrožení a stanou se tak dětmi, na které se SPO zaměřuje. Celkově lze tedy očekávat spíše negativní dopady zavedení OOP na situaci rodin s dětmi v hmotné nouzi oproti deklarovaným přínosům. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že dopady OOP zatěžují v daném regionu všechny poskytovatele sociální práce, mezi něž patří i obecní úřady, a poskytovatele sociálních služeb, kteří se následně podílejí na řešení nepříznivé sociální a bytové situace domácností bez nároku na výplatu doplatku na bydlení.

Očekávaným negativním dopadem aplikace § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi může být nadměrná migrace rodin s dětmi v hmotné nouzi bez nároku na doplatek na bydlení, které nebudou mít šanci si někde najít stabilní bydlení, usadit se a tím vytvořit i vhodné zázemí dětem (což zahrnuje např. i možnost chodit do jedné školy, najít si kamarády, získat pocit, že někam patří). Toto riziko se výrazně zvyšuje v regionech, v jejichž spádovém obvodu přistoupí obce k vydávání OOP hromadně, což je reálné i vzhledem k tomu, že samotný zákon o pomoci v hmotné nouzi přesněji nevymezuje pojem sociálně nežádoucí jevy (jedná se o právně neurčitý pojem). To, jak budou tyto jevy vymezeny v žádosti či v návrhu na vydání OOP, záleží do značné míry na pojetí obce a na úvaze dalších subjektů, které se k této žádosti vyjadřují (pověřený obecní úřad, Policie ČR, OSPOD). Z hlediska agendy SPO je důležité si uvědomit, že prvotním nepříznivým jevem, který negativně působí na rodiny s dětmi žijící v zónách se zvýšeným výskytem nežádoucích jevů, jsou nevyhovující bytové podmínky a prostorová segregace. Ostatní jevy jako je např. kriminalita či užívání návykových látek jsou jejich následkem. V konečném důsledku, pokud by se měl OSPOD vyjádřit k tomu, co konkrétně nepříznivě působí na děti, pak by měl zmínit i samotný návrh na vydání OOP, neboť i toto opatření je pro rodiny s dětmi v hmotné nouzi významně ohrožující.

Součástí povinností OSPOD na úrovni obecních úřadů (včetně OÚ ORP) je na základě § 10 odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SPOD“) *(a) sledovat nepříznivé vlivy působící na děti a zjišťovat příčiny jejich vzniku, (b) činit opatření k omezení působení nepříznivých vlivů na děti.* Omezování působení nepříznivých vlivů na děti má však spočívat v činnosti, která využívá měkká preventivní opatření SPO k ochraně dítěte a k podpoře rodiny. Stěžejními nástroji podpory jsou poradenská činnost OSPOD a zprostředkování odborné pomoci konkrétním dětem a rodinám. OSPOD při svém působení na rodinu respektuje základní zásadu uvedenou § 9a odst. 2 tohoto zákona, na základě níž má při aplikaci opatření SPO na ochranu dítěte a k poskytnutí pomoci

rodičům či jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte postupovat s využitím metod sociální práce a postupů odpovídajících současným vědeckým poznatkům. Tato druhá část § 9a odst. 2 zákona o SPOD je standardním vyjádřením požadavku postupu *lege artis*, tj. postupu „*kteřý je v souladu s obvyklými a obecně uznávanými postupy daného oboru nebo odvětví, vyjádřenými ať již formou nepsaných pravidel, tak doporučení, odborných kapacit, závěrů odborných konferencí, shrnutí tzv. dobré praxe, jakož i obsahem náplně vědních a aplikovatelných oborů, jak jsou aktuálně přednášeny Vysokoškolskými pracovišti, apod.*“<sup>2</sup>

V oblasti sociální práce lze za stěžejní dokument pro vymezení postupu *lege artis* považovat mezinárodní definici sociální práce, přijatou Mezinárodní federací sociálních pracovníků (IFSW) a Mezinárodní asociací škol sociální práce (IASSW) v roce 2014, jakož i jimi formulované zásady etiky sociální práce, na které se odkazuje i Etický kodex sociálního pracovníka ČR. V souladu s uvedenou definicí je sociální práce „*na praxi založená profese a vědní disciplína, která podporuje sociální změnu, růst, soudržnost, podporuje zplnomocňování a osvobození člověka. Principy sociální spravedlnosti, lidských práv, společenské odpovědnosti a respektu k jinakosti jsou pro sociální práci klíčové. Sociální práce, s využitím poznatků z teorie sociální práce, napomáhá lidem a společenským strukturám zaměřit se na životní možnosti a na zlepšení životních podmínek.*“<sup>3</sup> Zásady etiky sociální práce pak mezi základní principy sociální práce řadí mj. i prosazování sociální spravedlnosti (princip č. 3), v souladu s nímž „*sociální pracovníci mají odpovědnost za prosazování sociální spravedlnosti, obecně ve vztahu ke společnosti a ve vztahu k lidem, s nimiž pracují.*“ To mj. znamená, že sociální pracovníci se musí zasazovat a pracovat na přístupu ke zdrojům a bohatství a jejich spravedlivém rozdělení (princip 3.3 – přístup ke spravedlivým zdrojům), upozorňovat své zaměstnavatele, tvůrce politik, politiky a obecnou veřejnost na situace, v nichž nejsou dostatečné zdroje a v nichž je distribuce zdrojů, politik a praktik utiskující, nespravedlivá nebo poškozující (princip 3.4 – potírání nespravedlivých politik a praktik), jakož i aktivně pracovat v komunitách a se svými kolegy, v rámci své profese i mimo ni, na vybudování sítě solidarity za účelem práce na transformační změně a inkluzivních a odpovědných společnostech (princip 3.5 – budování solidarity).<sup>4</sup> Z uvedeného vyplývá, že postupem *lege artis* v sociální práci je tak naopak veškerá snaha o potírání uplatňování jakýchkoli znevýhodňujících opatření z hlediska přístupu k zajištění základních životních podmínek, uplatňovaných vůči určité skupině lidí, a nikoli aktivní podílení se na přijetí takových znevýhodňujících opatření. I z důvodu zákonného požadavku na postupy OSPOD *lege artis* tak zákon o SPOD neobsahuje

<sup>2</sup> K tomu viz MACELA, M. et al. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 101.

<sup>3</sup> K tomu viz Světové prohlášení sociální práce o etických principech (Global Social Work Statement of Ethical Principles) [online]. IFSW: 2. 7. 2018 [citováno 6. 9. 2018]. Dostupné z: <https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/>.

<sup>4</sup> *Ibid.*

zmocnění OSPOD k aplikaci represivních opatření zasahujících do finančního a materiálního zabezpečení rodiny.

Systémová preventivní opatření k předcházení nepříznivých vlivů působících na děti má OSPOD na všech úrovních podporovat i v rámci standardů kvality SPO, jejichž soustava je vymezena v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky č. 473/2012 Sb. (její součástí je standard č. 7 Prevence). Legitimním nástrojem, jak tento požadavek naplnit je:

- rozvoj multidisciplinární spolupráce na úseku SPO za účelem rozvoje sítě preventivních a podpůrných komunitních služeb (tzv. síťování služeb) k včasné pomoci dětem a jejich rodinám;
- participace na střednědobém plánování rozvoje sociálních služeb na území správního obvodu OSPOD.

Preventivní činnost na úseku SPO vyvíjejí také *komise pro sociálně-právní ochranu dětí* zřízené starostou obce s rozšířenou působností jako zvláštní orgán obce, jehož činnost je vymezena v ustanovení § 38 odst. 2 zákona o SPOD. Tato platforma má z hlediska agendy SPO oproti aplikaci OOP potenciál být účinným nástrojem řešení nepříznivých vlivů působících na děti v dané oblasti (*v její kompetenci je navrhnout a posuzovat sociálně-preventivní programy na ochranu dětí, projednávat konkrétní případy týraných, zneužívaných a zanedbávaných dětí, doporučovat opatření v oblasti ochrany dětí před sociálně-patologickými jevy a připravovat programy pro problémové skupiny dětí, celkově koordinovat výkon SPO na území správního obvodu obce s rozšířenou působností*).

V praxi se navíc ukazuje, že v řadě případů poskytují OSPOD k návrhům na zavedení OOP buď nesouvisející informace (např. počet dětí vedených v evidenci OSPOD), nebo sdělují pověřeným obecním úřadům velmi konkrétní údaje z evidence a spisové dokumentace vedené o dětech, kterým poskytují SPO. Takto byly zaznamenány návrhy, v nichž byly zveřejněny ve vyznačené zóně u každého domu označeného přesnou adresou údaje o konkrétních rodinách, o počtu jejich dětí s popisem jejich situace vypovídajícím o jejich nízkém sociálním statusu, o záškoláctví dětí, o nedostatečné péči rodičů, o poruchách chování či o výskytu domácího násilí nebo závislostí. MPSV žádalo v této věci o stanovisko Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“). Dle jeho vyjádření v dopise č. j.: ÚOOÚ -09261/18-2 lze tyto údaje považovat za osobní, ačkoli přímo neobsahují informace o totožnosti dítěte a jeho rodiny, protože jsou natolik konkrétní, že toto ztotožnění umožňují, a to minimálně pro další obyvatele dotčených domů, případně další obyvatele dané oblasti. OSPOD ale i obec musí mít na paměti, že se na jimi uplatňované postupy při nakládání a zveřejňování osobních údajů vztahují veškeré povinnosti upravené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „GDPR“). Zpřístupněním osobních údajů neoprávněným osobám (natož zveřejnění údajů neurčitému okruhu příjemců) má

pro dotčené osoby zásadní dopad do jejich práv na ochranu soukromí. Tento dopad je dle ÚOOÚ o to závažnější, pokud jsou dotčenými osobami děti, jejichž osobní údaje požívají i dle GDPR vyšší ochrany. Z tohoto důvodu zákon o SPOD v § 51 a násl. upravuje přesný rozsah oprávnění a povinností OSPOD v oblasti předávání informací dalším orgánům veřejné moci a rovněž ukotvuje v § 57 odst. 1 povinnost mlčenlivosti pracovníků OSPOD, které mohou být zbaveny buď na základě zákona, anebo na základě svobodného a informovaného souhlasu člověka, v jehož zájmu tuto povinnost mají, a to písemně s uvedením rozsahu a účelu. Ze zákona o SPOD tedy nelze vyvodit oprávnění OSPOD zpřístupnit na žádost města údaje ze spisové dokumentace dítěte za účelem formulace návrhu OOP. Toto oprávnění však nevyplývá ani ze zákona o pomoci v hmotné nouzi, kde je v § 33d uvedena povinnost obce návrh OOP projednat s OÚ ORP jako OSPOD, má-li být toto opatření vydáno z důvodu zvýšeného výskytu nepříznivých vlivů působících na děti. Z této obecné povinnosti nelze vyvodit oprávnění města požadovat údaje o konkrétních dětech a rodinách uvedené ve spisové dokumentaci OSPOD nebo tyto údaje přímo zveřejnit, zároveň ani povinnost OSPOD takový přístup k těmto údajům umožnit. Tento názor vyplývá dle stanoviska ÚOOÚ z absence takového zmocnění za současné aplikace minimalizace údajů upravené v čl. 5 odst. 1 písm. c) GDPR.

Sdělení takových informací, na jejichž základě lze ztotožnit dítě a jeho rodinu, případně jiné osoby, bez odpovídajícího zákonného zmocnění, anebo bez svobodného a informovaného souhlasu člověka v písemné formě, s uvedením rozsahu a účelu zproštění povinnosti mlčenlivosti, představuje velmi závažný zásah do soukromí a ochrany osobnosti (osobních údajů) daného člověka, který může být v závislosti na míře společenské škodlivosti postihován buď přestupkovou (zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů), anebo dokonce trestní odpovědností (trestný čin neoprávněného nakládání s osobními údaji podle § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku).

Na základě poznatků z praxe je rovněž nezbytné odmítnout snahu zástupců samosprávy obce s rozšířenou působností (starosta, radní, zastupitelé) ovlivnit obsah stanoviska OSPOD k návrhu na vydání OOP. OSPOD se k vydání OOP vyjadřuje z pozice orgánu státní správy v rámci přeneseného výkonu státní správy na obci s rozšířenou působností, při jejímž výkonu nesmí být OSPOD ovlivňován zájmy samosprávy nebo vybraných představitelů samosprávy. V opačném případě je na místě upozornit na případný problém nadřízený krajský úřad nebo MPSV, aby bylo respektováno oddělení výkonu samostatné a přenesené působnosti obce.

Závěrem lze tedy shrnout, že je úkolem OSPOD v rámci omezování nepříznivých vlivů působících na děti aplikovat při práci s ohroženými dětmi a rodinami v první řadě měkké nástroje, přičemž by měl OSPOD postupovat s využitím metod sociální práce a postupů odpovídajících současným vědeckým poznatkům. Výkon SPO není založen na podpoře uplatňování represivních opatření, které mají negativní dopad na finanční

situaci chudých rodin i na naplnění jejich potřeby a práva na přiměřené bydlení, které jim v konečném důsledku garantují i mezinárodní úmluvy, které jsou závazné pro ČR<sup>5</sup>. Žádáme tedy, aby pracoviště OSPOD na úrovni OÚ ORP, která se vyjadřují k návrhu na zavedení OOP, vždy zohledňovalo skutečnosti uvedené v tomto stanovisku.

Vedoucím odborů sociálních věcí krajských úřadů žádáme touto cestou také o distribuci tohoto stanoviska OÚ ORP a obecním úřadům, které jsou v jejich správním obvodu.

S pozdravem



**Mgr. David Pospíšil. DiS.**  
zástupce ředitele odboru ochrany práv dětí

Rozdělovník:

- vedoucím odborů sociálních věcí krajských úřadů a Magistrátu hl. města Prahy

<sup>5</sup> Např. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (v čl. 10 je uvedeno, že státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce založené na svobodném souhlasu), či Úmluva o právech dítěte (v čl. 27 odst. 1 se stanoví, že státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo každého dítěte na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj, přičemž v souladu s odst. 3 citovaného ustanovení státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, v souladu s podmínkami daného státu a v rámci svých možností činí potřebná opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám, které se o dítě starají, k uskutečňování tohoto práva a v případě potřeby poskytují materiální pomoc a podpůrné programy, zejména v oblasti zabezpečení potravin, šatstva a bydlení.