



**ombudsman**  
veřejný ochránce práv

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

**Sp. zn. Pl. ÚS 11/22**

**Navrhovatel: Okresní soud v Ústí nad Labem**

**Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky  
Senát Parlamentu České republiky**

**Vedlejší účastníci: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv**  
(naše sp. zn.: 16/2022/SZD/KI, naše č. j.: KVOP-32964/2020)

**Návrh na zrušení ustanovení § 454 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění účinném od 1. 1. 2022**

**Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv**

Systémem datových schránek

## I. Vstup do řízení

Podáním ze dne 5. května 2022 jsem vstoupil jako vedlejší účastník do řízení o návrhu na zrušení ustanovení § 454 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „z. ř. s.“), ve znění účinném od 1. 1. 2022.

Jako veřejný ochránce práv jsem z řešení případů v oblasti sociálně-právní ochrany dětí obeznámen s tím, že citované ustanovení v novelizované podobě činí aplikační potíže v praxi. Proto jsem se rozhodl využít svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, a předložit tak Ústavnímu soudu svůj názor na danou problematiku.

## II. Shrnutí právní úpravy

### Obecná úprava předběžných opatření dle o. s. ř., tzv. pomalé předběžné opatření

Obecná úprava předběžných opatření o úpravě poměrů dítěte je obsažena v ustanoveních § 74 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Podle této úpravy může podávat návrhy na předběžné opatření kdokoliv, je-li naplněna podmínka potřeby zatímně upravit poměry dítěte.

### Speciální právní úprava předběžných opatření dle z. ř. s., tzv. rychlé předběžné opatření

Nadto, v ustanoveních § 452 a násl. z. ř. s. je obsažena speciální právní úprava předběžného opatření pro situace, kdy jsou naplněny znaky intenzivního ohrožení dítěte uvedené v ustanovení § 452 odst. 1 z. ř. s.: *„Ocitlo-li se nezletilé dítě ve stavu nedostatku řádné péče bez ohledu na to, zda tu je či není osoba, která má právo o dítě pečovat, nebo je-li jeho život, normální vývoj nebo jiný důležitý zájem vážně ohrožen nebo narušen, soud předběžným opatřením upraví poměry dítěte tak, že nařídí, aby dítě bylo umístěno ve vhodném prostředí, které v usnesení označí“*.

Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2021 byl aktivně legitimovaným k podání takového předběžného opatření výlučně orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále jen jako „OSPOD“) dle ustanovení § 454 odst. 1 s tím, že však judikatura nevyklučovala nařízení takového předběžného opatření i ex offio soudem.<sup>1</sup>

### Změna právní úpravy předběžných opatření v z. ř. s. provedená zákonem č. 363/2021 Sb.

Změnou zákona o zvláštních řízeních soudních provedenou zákonem č. 363/2021 Sb. bylo s účinností od 1. 1. 2022 do ustanovení § 454 odst. 1 z. ř. s. vloženo vymezení, že (pouze) předběžné opatření *„jímž má být nařízeno umístění dítěte mimo péči rodičů nebo péči osoby dítěti příbuzné nebo blízké“*, může soud nařídit jen na návrh OSPOD. Z toho vyplývá, že není možné takto zasáhnout na návrh jiné osoby. Zákonodárce tedy rozlišuje okruh možných navrhovatelů podle toho, co má být předběžným opatřením nařízeno.

---

1 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3200/20, zejm. bod 30.

### III. Poznatky z praxe a právní názor veřejného ochránce práv

Je třeba uvést, že již za účinnosti předchozí právní úpravy odborná veřejnost nebyla zcela zajedno v otázce vzájemného vztahu ustanovení § 452 a násl. z. ř. s. a ustanovení § 74 a násl. o. s. ř., pokud jde o otázku rozhodování soudu o odnětí dítěte z rodiny (tj. primárně pečujících osob). Nebyla zde shoda v otázce, zda lze o odnětí dítěte z péče primárně pečující osoby rozhodnout výlučně na návrh OSPOD, nebo i jiného subjektu, anebo zda tak lze učinit i bez návrhu. Nepochybně však bylo to, že postup podle ustanovení § 452 a násl. z. ř. s. byl možný pouze na návrh OSPOD, nikoli jiných subjektů. Nebyl-li tedy podán návrh OSPOD, nebylo možné postupovat jinak, než podle ustanovení § 74 a násl. o. s. ř.

Cílem novely ustanovení § 454 odst. 1 z. ř. s. bylo podle všeho „*vyjasnit, na základě jakého procesního postupu může dojít k odebrání dítěte z péče rodičů na základě předběžného opatření*“.<sup>2</sup>

#### Současná právní úprava

Novou právní úpravou se však zároveň zvláštní předběžné opatření podle ustanovení § 452 a násl. z. ř. s. „zprístupnilo“ i pro jiné navrhovatele než jen OSPOD, a to ve všech ostatních situacích, než vymezuje právě uvedené ustanovení § 454 odst. 1 z. ř. s. V těchto případech tedy není již návrhu OSPOD třeba, byť se navrhovatel domáhá onoho specifického postupu podle z. ř. s.

Podle výkladu některých odborníků<sup>3</sup> i soudů, jak ostatně dokládá i aktuální Ústavním soudem řešené podání Okresního soudu v Ústí nad Labem, od 1. 1. 2022 tedy předběžné opatření podle ustanovení § 452 z. ř. s. již není procedurou výlučně na návrh OSPOD, ale předběžným opatřením, jehož nařízení je možné **podle toho, co jím má být nařízeno**, a to i na návrh jiných osob, pokud se navrhuje předání dítěte do péče rodičů či osoby příbuzné nebo blízké (tedy nikoli předání dítěte mimo péči rodiny).

Přitom zde nadále paralelně zůstává právní úprava obsažená v ustanoveních § 74 a násl. o. s. ř., která má jiná pravidla – zejména neobsahuje požadavek natolik intenzivního zásahu, jinak upravuje místní příslušnost soudů a obsahuje i jinou lhůtu pro rozhodnutí soudu. Nově je o návrhu podle ustanovení § 452 z. ř. s. nutno rozhodovat bezodkladně s tím, že rozhodne-li soud po uplynutí 24 hodin od zahájení řízení, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést skutečnosti, pro které nebylo možné rozhodnout dříve. O návrhu podle ustanovení § 74 a násl. o. s. ř. se rozhoduje bezodkladně, nejpozději však ve lhůtě 7 dnů od podání návrhu. Mnohem větším problémem je však odlišná úprava místní příslušnosti soudu, podle z. ř. s. (§ 453) je příslušným obecný soud navrhovatele. Podle o. s. ř. (§ 85) je naopak místně příslušným obecný soud dítěte.

#### Roztříštěnost současné právní úpravy

---

2 Z obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 363/2021 Sb.

3 Např. JUDr. Renáta Šínová, Ph.D., Bulletin advokacie 12/2021, K nové právní úpravě předběžného opatření o úpravě poměrů dítěte, či JUDr. Pavel Kotrady, ASPI – stav k 8. 1. 2022 do částky 231/2021 Sb. A 27/2021 Sb.m s. – RA1905, Změna právní úpravy předběžných opatření účinná od 1. 1. 2022.

V některých situacích však přitom bylo a stále je možné postupovat jak podle ustanovení § 452 a násl. z. ř. s., tak i podle ustanovení § 74 a násl. o. s. ř. (např. pokud by šlo o předání dítěte do péče prarodičů). Jak uvádí JUDr. Šínová, Ph.D.: „**Základním odlišujícím kritériem bude intenzita potřeby zásahu, když v případě postupu podle § 452 a násl. z. ř. s. bude třeba návrh podložit tím, že se dítě ocitlo ve stavu nedostatku řádné péče, jeho život, vývoj nebo jiný důležitý zájem jsou vážně ohroženy nebo narušeny. Naproti tomu, pokud taková premisa naplněna nebude, ale bude stále třeba zatímní úpravy poměrů, bude postupováno podle § 74 a násl. o. s. ř.**“<sup>4</sup>

Jinými slovy, ustanovení § 452 odst. 1 obsahuje zákonodárcem presumovanou intenzitu potřeby zásahu, při jejímž naplnění se použije speciální právní úprava předběžného opatření obsažená v z. ř. s. Mluví se o naléhavosti potřeby zásahu, což je otázka časová, a proto se aplikuje tzv. rychlé předběžné opatření.

Naproti tomu hypotéza obsažená v ustanovení § 454 odst. 1 („*jímž má být nařízeno umístění dítěte mimo péči rodičů nebo péči osoby dítěti příbuzné nebo blízké*“) vůbec nevyjadřuje intenzitu, tedy ani potřebu naléhavosti zásahu v podobě rychlého předběžného opatření. Hypotéza míří jen na jeden okruh situací (co konkrétně má být nařízeno), kde intenzita a naléhavost potřeby zásahu dána být může, ale také nemusí. Jinak řečeno, **neobsahuje v sobě imanentně prvek intenzity ani časové naléhavosti, a proto nejsou bez dalšího splněny podmínky pro to, aby se vždy bezvýhradně postupovalo podle z. ř. s.** Naopak, intenzita a naléhavost se bude muset v každém jednotlivém případě zkoumat. Z toho plyne, že návrhové omezení pouze na OSPOD je v daném okruhu otázek dle ustanovení § 454 odst. 1 dáno pouze při splnění intenzity a naléhavosti vyjádřené v ustanovení § 452 odst. 1. Právě proto, že nemusí být intenzita splněna vždy, tzn. existují situace, kdy je třeba dítě umístit mimo rodinu, ale současně nebude splněna intenzita potřeby zásahu, není vyloučeno, aby byl takový návrh podán i v režimu o. s. ř. Tím je lépe naplněna premisa ochrany dítěte, když takový návrh budou moci podávat v méně naléhavých případech i jiné osoby.

Právě popsany výklad JUDr. Šínová, Ph.D., shrnula takto: „*Po 1. 1. 2022 má být v situaci, kdy se dítě ocitne ve stavu nedostatku řádné péče, jeho život, vývoj nebo jiný důležitý zájem jsou vážně ohroženy nebo narušeny (první podmínka), postupováno podle § 452 a násl. z. ř. s. Jestliže má být situace vyřešena umístěním dítěte mimo péči rodičů, osoby dítěti příbuzné či blízké (druhá podmínka), nelze postupovat jinak než k návrhu OSPOD; ... Nejedná-li se o situaci, kdy je potřeba akutního zásahu z důvodu nedostatku řádné péče, resp. ohrožení života, vývoje nebo jiného důležitého zájmu, je však třeba zatímní úpravy, postupuje soud podle § 74 a násl. o. s. ř.*“<sup>5</sup>

Z toho logicky vyplývá, že „*nejedná-li se o situaci, kdy je třeba akutního zásahu*“, mohou návrh na vydání předběžného opatření na umístění dítěte mimo rodinu podat i jiné osoby postupem v režimu o. s. ř., což je nepochybně výklad korespondující s nejlepším zájmem dítěte jako základní premisou v těchto otázkách.

---

4 JUDr. Renáta Šínová, Ph.D., Bulletin advokacie 12/2021, K nové právní úpravě předběžného opatření o úpravě poměrů dítěte, str. 32.

5 Tamtéž, str. 33.

Ústavní soud konstatoval, že „rozhodne-li obecný soud ‚obecným‘ předběžným opatřením podle § 76 a násl. o. s. ř. i za situace, kdy jsou naplněny podmínky pro vydání ‚zvláštního‘ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s., ..., jde o procesní postup neslučitelný s ústavními kautelami řízení ve věcech péče o dítě a zasahující do práv dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a též do jeho práva nebo práva dotčeného rodiče na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny“.<sup>6</sup> A naopak, pokud uvedené podmínky naplněny nejsou, soudu nic nebrání postupovat podle obecné úpravy v o. s. ř.

I tento výklad však **může vést k ústavně nekonformním důsledkům popírajícím nejlepší zájem dítěte**. Za situace, kdy by bylo třeba akutního zásahu k ochraně dítěte a OSPOD by návrh nepodal, např. proto, že by byl nečinný, nebo proto, že by návrh podat odmítal, by uvedený výklad vedl k závěru, že soud nemůže zasáhnout. Za splnění podmínek předvídaných v ustanovení § 452 a násl. z. ř. s. by totiž nemohl vydat obecné předběžné opatření. Případně by soud musel odmítnout návrh rodiče na umístění dítěte mimo péči rodiny, přestože by z návrhu měl za osvědčené, že ohrožení dítěte je bezprostřední a je třeba akutního zásahu, protože rodič nebyl k podání takového návrhu oprávněn. Dítěti by tak byla zcela odepřena zatímní soudní ochrana jeho základních práv.

Jak konstatuje JUDr. Šínová, Ph.D.: **„Výklad, jak má být postupováno, musí vždy korespondovat s nejlepším zájmem dítěte jako základní premisou v těchto otázkách. Zájmu dítěte pak nenapomůže, pokud budeme bránit efektivnímu zásahu v důsledku případné procesní obstrukce v podobě zatížení řízení polemikou, zda mělo být postupováno podle § 452 a násl. z. ř. s., nebo podle § 74 a násl. o. s. ř., pokud k tomu současně nebudou přidruženy závažné procesní důsledky, které zasahují do práv dítěte. Přitom je pak třeba připomenout, že závažným rozdílem pro obě právní úpravy byla především odlišná úprava doby jejich trvání, která byla ustanovením § 452 odst. 3 z. ř. s. odstraněna.“** ...

„Je zjevné, že zákonodárce v rámci novelizace provedené zákonem č. 363/2021 Sb. opomněl, že ratio legis původní právní úpravy byl právě výše zmiňovaný toliko rychlý akutní zásah OSPOD v situaci, kdy zpravidla žádné meritorní řízení o úpravě péče ještě neprobíhá a bude v důsledku nařízení předběžného opatření zahájeno. ...V tomto kontextu dávala místní příslušnost podle navrhovatele smysl (jde o rychlý zásah soudu, který je navrhovateli<sup>7</sup> nejbližší). Současná právní úprava však již komplexně upravuje, že se jedná o zásah, který nemusí být učiněn do 24 hodin; proto i s přihlédnutím k tomu, že sama důvodová zpráva poukazuje na to, že předběžné opatření může směřovat též k umístění dítěte do péče osob příbuzných, je zjevné, že k návrhu může dojít kdykoli, a to i v průběhu řízení. Aby o takovém návrhu už rozhodoval soud odlišný od soudu, který vede řízení, nedává nejmenší smysl, avšak

---

6 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3200/20, bod 44.

7 Pro vysvětlení: navrhovatelem je OSPOD příslušný podle faktického pobytu dítěte, tedy OSPOD, který je aktuálně dítěti nejbližší, a je tak schopen nejlépe prošetřit situaci dítěte.

*řešení pro návrh podaný OSPOD zde již nalézt nelze. Soud, který vede řízení, buď může vydat rozhodnutí zatížené nedostatkem místní příslušnosti, nebo věc postoupit.“<sup>8</sup>*

### **Zásah do ústavně garantovaných práv**

Nejednotnost praxe soudního rozhodování v otázkách předběžných opatření o úpravě poměrů dětí přitom nová právní úprava nejenže neřeší, ale ještě prohlubuje. Jde přitom o rozhodování, kterým se zcela zásadním způsobem zasahuje do rodinného života dítěte. Navíc nejednoznačností nové právní úpravy podle mého názoru dochází jak k narušování práva dětí na soudní ochranu, tak i požadavku na ústavně zaručenou ochranu zájmů dítěte.

Uvedené hodnoty jsou přitom chráněny jak ústavním pořádkem České republiky, tak prostřednictvím mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.<sup>9</sup> Primárně je namístě uvést již zmíněný **nejlepší zájem dítěte** obsažený v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte,<sup>10</sup> přičemž ochrana rodiny a dětí relevantní pro tento případ je upravena rovněž v čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (Listina). **Právo na soudní ochranu**, které se samozřejmě týká jednotlivců včetně dětí, je upraveno v čl. 36 odst. 1 Listiny, a také Evropská úmluva o lidských právech (Úmluva) stanovuje právo na spravedlivé řízení ve svém článku 6. Tomu obsahově odpovídá rovněž čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (Pakt). V neposlední řadě pak Listina ve svém článku 10 odst. 2 zakotvuje **právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života**. V rámci mezinárodních lidskoprávních závazků České republiky je namístě uvést, že oblast práva na respektování soukromého a rodinného života je obsahem čl. 8 Úmluvy a čl. 17 Paktu.

### **Důsledky výkladu současné právní úpravy**

Je třeba zároveň upozornit, že i výše popsany ústavně konformní výklad může mít v praxi neústavní důsledky, neboť nová úprava je problematická i co do trvání a prodloužení doby trvání předběžného opatření.

Novelizací ustanovení § 452 odst. 3 se sice sjednotily doby pro trvání a prodloužení trvání předběžného opatření dle z. ř. s. a o. s. ř., avšak jen pro situace umístění dítěte do péče druhého z rodičů nebo do péče osoby dítěti příbuzné nebo blízké. Použití úpravy obsažené v ustanoveních § 459 a § 460 z. ř. s. i pro předběžné opatření nařízené v režimu o. s. ř. ale již nedopadá na nařízení tzv. pomalého předběžného opatření, jímž by se umístilo dítě mimo péči rodičů nebo péči osoby dítěti příbuzné nebo blízké. A to je třeba označit za zásadní problém. Doba pro trvání předběžného opatření dle o. s. ř. je přitom pro umístění dítěte mimo rodinu zcela nevhodná.

---

<sup>8</sup> JUDr. Renáta Šínová, Ph.D., Bulletin advokacie 12/2021, K nové právní úpravě předběžného opatření o úpravě poměrů dítěte, str. 32.

<sup>9</sup> Srov. čl. 10 ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>10</sup> Srov. rozvinutí interpretace zásady zohlednění nejlepšího zájmu dítěte jako předního hlediska ze strany Výboru OSN pro práva dítěte v tzv. obecném komentáři, General comment No. 14 (2013), CRC/C/GC/14, dostupné z: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11).

Rozdílný postup při úpravě poměrů předběžným opatřením podle § 452 a násl. z. ř. s. a předběžným opatřením podle § 74 a násl. o. s. ř. Ústavní soud kritizoval zejména právě z důvodu odlišné doby trvání takového zásahu, kdy zásah podle o. s. ř. nevymezuje dobu jeho trvání jinak, než do doby meritorního rozhodnutí soudu, zatímco z. ř. s. má přísná pravidla pro dobu trvání a prodloužení trvání předběžného opatření. Ústavní soud konstatoval, že „shledal, že za neústavní postup obecných soudů, zasahující do práv dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, a též do jeho práva nebo práva jeho rodiče na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, je nutné posoudit takovou situaci, rozhodne-li opatrovnícký soud ‚běžným‘ předběžným opatřením podle § 76 a násl. o. s. ř., i za situace, jsou-li splněny podmínky pro vydání ‚speciálního‘ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s., přičemž nejsou dodrženy kogentní podmínky vyplývající z § 459 odst. 1 a § 460 odst. 1 z. ř. s. Takovýto procesní postup obecných soudů je neslučitelný se samotnou povahou a podstatou řízení ve věcech péče o dítě (srov. též sub 24)“.<sup>11</sup>

## Závěry

Novelizací ustanovení § 454 odst. 1 z. ř. s. nastolil zákonodárce stav, kdy **soud může i bez návrhu rozhodnout obecným předběžným opatřením podle o. s. ř. o umístění dítěte mimo péči rodičů či osob příbuzných nebo blízkých pouze pokud ohrožení dítěte není bezprostřední, a není tak třeba akutního zásahu k jeho ochraně.** Trvání takového předběžného opatření se nebude řídit lhůtami dle ustanovení § 459 a § 460 z. ř. s, oproti situaci, kdy soud obecným předběžným opatřením předá dítě do péče jednoho z rodičů.

Naopak v **případě bezprostředního ohrožení dítěte a potřeby akutního zásahu může soud rozhodnout o předání dítěte mimo péči rodiny a blízkých pouze pokud to navrhne OSPOD.** Trvání tohoto předběžného opatření se řídí lhůtami dle ustanovení § 459 a § 460 z. ř. s. Bez návrhu, nebo na návrh kterékoliv další osoby nemůže soud v takové situaci vůbec bezprostředně zasáhnout jakýmkoliv předběžným opatřením.

Stav aktuální právní úpravy považuji za velmi nepřehledný a složitý. V některých typech situací pak jeho aplikace povede ke zcela absurdním důsledkům, např. k výrazně přísnějším lhůtám trvání předběžného opatření při menším zásahu do práv dítěte a jeho rodiny, nebo nemožnosti soudu řešit i bez návrhu bezprostřední ohrožení dítěte, ačkoliv ohrožení menší intenzity by soud řešit bez návrhu mohl. **Takový stav považuji za odporující nejlepšímu zájmu dítěte.**

Pokud Ústavní soud návrhu vyhoví, povede to k alespoň částečné nápravě uvedených problémů a zároveň může být zrušení tohoto ustanovení impulsem pro zákonodárce ke komplexnější revizi novely z. ř. s., která by byla dle mého názoru zcela žádoucí.

---

11 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3200/20, bod 35.

#### IV. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem navrhovatele ztotožňuji a navrhuji, aby Ústavní soud České republiky **návrhu vyhověl**.

Brno 2. června 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
veřejný ochránce práv  
(elektronicky podepsáno)