



Zpráva o šetření

ve věci změny místní příslušnosti orgánu sociálně-právní ochrany dětí

Obrátil se na mě A. A. (dále také „stěžovatel“ či „otec“) se žádostí o výměnu Úřadu městské části Praha 1 (dále také „OSPOD“ či „ÚMČ Praha 1“), jenž vykonává sociálně-právní ochranu a kolizní opatrovnictví jeho synů Štefana A. (nar. xxxx) a Marka A. (nar. xxxx). OSPOD je dle stěžovatele vůči němu podjatý a neřeší nedostatečnou péči matky o syny. Z jeho podnětu dále vyplynulo, že na sociální pracovnice OSPOD podal trestní oznámení, že podal opakované stížnosti na postup OSPOD Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „MHMP“), který také s odkazem na Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011 požádal o změnu příslušnosti OSPOD. MHMP jeho žádosti nevyhověl a nepověřil výkonem sociálně-právní ochrany jiný OSPOD. Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájila šetření Úřadu městské části Praha 1 a Magistrátu hlavního města Prahy.

A. Shrnutí závěrů

Po provedeném šetření jsem dospěla k závěru, že:

- Existují **důvodné pochybnosti o nepodjatosti** sociálních pracovníků Úřadu městské části Praha 1, pro které by měly být vyloučeny z poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým Štefanu A. a Markovi A.
- I když v rámci poskytování sociálně-právní ochrany dítěti **nevede** orgán sociálně-právní ochrany dětí **správní řízení, je možné uplatnit námitku podjatosti**, neboť se jedná o postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, která stanoví obdobné užití § 14 správního řádu.
- **Úřad městské části Praha 1 i Magistrát hlavního města Prahy pochybily nesprávným rozhodnutím o námitce podjatosti stěžovatele.**
- **Magistrát hlavního města Prahy** měl na základě podnětu tajemníka Úřadu městské části Praha 1 ke změně příslušnosti OSPOD z 1. 7. 2015 a žádostí stěžovatele o změnu příslušnosti OSPOD z května a června 2015 **provést** pro důvodné pochybnosti o nepodjatosti sociálních pracovníků OSPOD **povinnou delegaci**, tzn. výkonem sociálně-právní ochrany Štefana A. a Marka A. pověřit sousední OSPOD i bez ohledu na to, že tajemník Úřadu městské části Praha 1 předtím nerozhodl o vyloučení sociálních pracovníků Úřadu městské části Praha 1 pro podjatost. Takto by měl Magistrát hlavního města Prahy z vlastní iniciativy postupovat i v současné době a provést povinnou delegaci.
- Úřad městské části Praha 1 měl za situace dlouhodobé nespolupráce stěžovatele s Úřadem městské části Praha 1 a narušených vztahů zvažovat postoupení věci z důvodu vhodnosti na jiný OSPOD. Nepověřil-li Magistrát hlavního města Prahy sousední OSPOD výkonem sociálně-právní ochrany Štefana A. a Marka A. z důvodu vyloučení sociálních pracovníků Úřadu městské části Praha 1 pro podjatost, měl by **Úřad městské části Praha 1 věc postoupit z důvodu vhodnosti** jinému věcně příslušnému správnímu orgánu (s jeho předchozím souhlasem).



B. Skutková zjištění

Obrátila jsem se na MHMP s výzvou k vyjádření k věci. Z vyjádření MHMP a připojené spisové dokumentace vyplývá, že stěžovatel se vícekrát obrátil na MHMP, žádal o přešetření způsobu vyřízení stížnosti Úřadem městské části Praha 1, rovněž si přímo stěžoval na úřední postup OSPOD, namítal jeho podjatost a žádal změnu místní příslušnosti podle § 131 správního řádu¹ (dle MHMP bez řádnějšího zdůvodnění). V 6 případech neshledal MHMP pochybení OSPOD, v sedmém případě shledal stížnost částečně důvodnou a uložil OSPOD opatření k nápravě. **Pro změnu příslušnosti dle § 131 správního řádu MHMP neshledal důvody.**

Stěžovatel podal MHMP stížnost na OSPOD a požádal o změnu příslušnosti. V písemném podání ze dne 20. 5. 2015 stěžovatel uvedl, že OSPOD nepřistupuje k oběma rodičům rovným způsobem, straní matce a tím napomáhá tomu, že se zhoršil zdravotní stav synů. Při ústním jednání dne 20. 5. 2015 se stěžovatel zmínil o požadavku OSPOD na jednání v českém jazyce, tvrzení sociální pracovníce o kontaktu se školkou a nezjištění názoru dětí. Při jednání dne 24. 6. 2015 stěžovatel mimo jiné namítl sdělení OSPOD týkající se informační povinnosti matky. K tehdy probíhajícímu přešetření stížnosti stěžovatele obdržel MHMP také **podnět tajemníka ÚMČ Praha 1 ze dne 1. 7. 2015**, reagující na žádost stěžovatele o výměnu OSPOD, učiněnou vůči tajemníkovi stěžovatelem dne 19. 6. 2015. Tajemník uvedl, že stěžovatel podal na úřednice ÚMČ Praha 1 trestní oznámení² a také ÚMČ Praha 1 podal na stěžovatele podnět k zahájení trestního řízení ze dne 17. 4. 2015. Tajemník požádal MHMP, aby znovu posoudil, zda nedošlo k naplnění podmínek uvedených v § 131 odst. 4 nebo odst. 5 správního řádu, přičemž **změnu správního orgánu doporučil.**

MHMP spolu se stížností stěžovatele hodnotil i podnět na přenesení příslušnosti OSPOD. MHMP k takovému kroku neshledal důvody. MHMP mě v reakci na výzvu k vyjádření odkázal na obsah svého vyrozumění o vyřízení stížnosti pana A. A. ze dne 14. 7. 2015. V něm MHMP uvedl, že stížnost stěžovatele shledal **částečně důvodnou**. Ohledně žádosti OSPOD ze dne 18. 11. 2013, aby stěžovatel s OSPOD komunikoval v českém jazyce, MHMP uvedl, že používání slovenského jazyka nesmí být s ohledem na ustanovení § 16 odst. 1 správního řádu stěžovateli k tíži a je na OSPOD, aby si případně opatřil překlad. K přípisu OSPOD ze dne 20. 2. 2015 stěžovateli o tom, že matce není uložena povinnost informovat stěžovatele o zdravotním stavu dětí a školních výsledcích, MHMP poučil OSPOD o ustanovení § 890 občanského zákoníku³ s tím, že se jedná o obecnou zákonem stanovenou povinnost, která nemusí být nijak upravena soudem.

Ve vyrozumění o vyřízení stížnosti pana A. A. ze dne 14. 7. 2015 MHMP dále uvádí, že **možný postup dle ustanovení § 131 správního řádu se jeví jako nedůvodný**, přičemž se opírá o názor Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“). MHMP uvádí,

1 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2 Dne 15. 12. 2013 s četnými doplněními v roce 2014 pro podezření na zneužití pravomoci úřední osoby, maření úkolu úřední osoby, zasahování do nezávislosti soudu a maření výkonu úředního rozhodnutí.

3 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



že „MPSV v rámci sjednocení rozhodovací praxe vydalo v několika řízeních sjednocující názor na řešení agendy přenášení příslušnosti v typově obdobných případech (se zachováním prostoru pro individuální posouzení věci).

Zejména je nutno nejprve posoudit, zda se jedná o postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, tedy o přenesení pro postupné vyloučení všech oprávněných úředních osob původně činného správního orgánu, nebo jejich společného představeného. Toto vyloučení probíhá za podmínek stanovených ustanovením § 14 správního řádu. Zejména je nutno připomenout, že rozhodnout o námitkách podjatosti zaměstnanců ÚMČ Praha 1 není příslušný MHMP. Z podání stěžovatele ani z vyjádření tajemníka ÚMČ Praha 1 nijak nevyplývá, že by byla pro podjatost vyloučena jakákoliv z oprávněných úředních osob, proti kterým směřuje stížnost stěžovatele. **Postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu tak není možno dle MHMP použít.**

Dle ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu může příslušný správní orgán věc usnesením postoupit z důvodu vhodnosti i v jiných případech (než postoupení pro podjatost). Dle ustanovení § 131 odst. 6 správního řádu má však správní orgán dbát na to, aby k nim docházelo **jen v důvodných případech** a se zvážením zatížení účastníků řízení těmito změnami.

MPSV zejména vyvozuje to, že přenesení příslušnosti v individuální věci z důvodu, že nadřízený správní úřad shledává v postupu příslušného orgánu prvního stupně nějaká pochybení nebo vůči němu směřuje nějaké výtky, správní řád nezná. Konstatování podjatosti z toho důvodu, že jsou oprávněné úřední osobě vytýkána pochybení nebo jiné nedostatky v úředním postupu, nejsou důkazem o podjatosti. Tím není řečeno, že takové nedostatky zde nemohou být. **K řešení nesprávného úředního postupu však neslouží institut námítky podjatosti a vyloučení úřední osoby z projednání věci, ale právě institut stížnosti dle ustanovení § 175 správního řádu.** Základní podmínkou pro přenesení příslušnosti a tím vytvoření výjimky z ustanovení § 61 zákona o sociálně-právní ochraně dětí⁴ je vždy důvodnost, tedy stav, kdy takové rozhodnutí je odůvodněno objektivními skutečnostmi, které jsou (zejména v otázce podjatosti) doložitelné a přezkoumatelné“.

MHMP ve vyrozumění dále zmiňuje, že „výhrady směrem k postupu a chování oprávněných úředních osob OSPOD tak i v tomto případě **směřují ke stížnostnímu řízení** a lze k tomu slovy MPSV dodat, že při aplikaci přístupu přenesení příslušnosti tam, kde je namísto stížnostní řízení, tedy v případech, kdy se jedná o rozdílné pohledy na způsoby práce s účastníky, popř. podezření na nesprávné či nevhodně zvolené úřední postupy, popř. i určitá selhání úředních osob, by mohlo dojít k opačnému extrému, kdy by bylo k přenesení příslušnosti přistupováno vždy, kdy účastníci nebo jiné dotčené osoby nejsou spokojeny s výsledkem řízení nebo nesouhlasí s postupem správního úřadu.

MPSV dále poukazuje na to, že OSPOD se nevěnují z podstaty všem dětem, ale pouze těm, u kterých jsou naplněna kritéria zákona, a stát tak definuje závazek, že musí dojít k intervenci do jinak soukromoprávních vztahů. Není-li tu shoda účastníků, je vždy velmi pravděpodobné, až jisté, že alespoň některému z účastníků nebude vyhověno v celém

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



rozsahu. Následný nesouhlas s výsledkem řízení nebo jiné správní činnosti a tvrzení neobjektivita úřadu samozřejmě **nemůže být důvodem pro konstatování podjatosti** úředních osob. Autorita správního úřadu, zejména v konfliktních situacích, se projevuje také v tom, že rozhoduje právě o právech a povinnostech účastníků, není vázán jejich návrhy, svou vůli jim do určité míry může vnutit, s čímž neodmyslitelně souvisí rovněž skutečnost, že účastník si nemůže vybírat, který orgán nebo v jeho rámci která úřední osoba bude věc rozhodovat nebo ji projednávat.

S ohledem na vyjádření tajemníka ÚMČ Praha 1 zbývá dovodit, že jedná-li se o podané **trestní oznámení**, tak k jejich podání v jakékoliv věci na kohokoliv je, s vědomím možných následků za neoprávněné podání, oprávněn kdokoliv. Podal-li tedy otec na pracovníce OSPOD trestní oznámení, je to jeho nezadatelné právo, avšak český právní řád v této věci vychází z tzv. **presumpce nevinny**, kdy se na konkrétní osobu pohlíží jako na vinnou až v případě pravomocného rozhodnutí soudu. Tajemníkovi ÚMČ Praha 1 není známo, že by na základě otcem podaných trestních oznámení bylo byt jen sděleno obvinění nějaké konkrétní pracovníci OSPOD, jinak by to dle MHMP jistě ve svém přípisu zmínil.

Shodná je pak i situace ohledně trestního oznámení podaného ze strany OSPOD na otce v dubnu 2015. OSPOD má zákonem, konkrétně dle ustanovení § 51 odst. 5 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, přímo stanovenou povinnost oznamovat orgánům činným v trestním řízení skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán na dítěti trestný čin. Mají-li tedy důvodné podezření, že byl takový čin spáchán a spáchal ho otec, musí takové oznámení učinit bez ohledu na možné následky. Je opět na straně soudu (pokud mu bude orgány činnými v trestním řízení věc k rozhodnutí vůbec předložena), aby konstatoval a podložil, zda se otec směrem k dětem nějakého trestného činu dopustil. MHMP v tomto ohledu podotýká, že prakticky nejčastěji oznamovanou trestnou činností je ohrožování výchovy mládeže (§ 201 trestního zákoníku) a zanedbání povinné výživy (§ 196 trestního zákoníku), tedy nehrazení výživného“.

MHMP se k mé výzvě vyjádřil, že je mu známo **stanovisko veřejného ochránce práv v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011**, které uvádí, že v případech, kdy jeden z rodičů (popřípadě i samo nezletilé dítě) dlouhodobě odmítá spolupráci s OSPOD z důvodu vzájemných negativních vztahů a namítaných podezření na neobjektivitu sociálního pracovníka (byť by podezření nebylo potvrzeno, či bylo potvrzeno pouze částečně), je za účelem konstruktivního řešení a zajištění nezbytné spolupráce všech zúčastněných v zájmu dítěte, aby došlo ke změně sociálního pracovníka. **Ve zcela výjimečných případech, kdy rodiče či dítě již nejsou schopni efektivně spolupracovat s žádným z pracovníků OSPOD, ochránce doporučuje změnu místní příslušnosti OSPOD.** Pro podrobnosti mě MHMP odkázal na vyrozumění o vyřízení stížnosti pana A. A. ze dne 5. 10. 2015, v němž MHMP uvádí, že „MPSV v citovaných rozhodnutích, která jsou zároveň shrnujícím metodickým stanoviskem, řešilo i otázku aplikace obecného doporučení Veřejného ochránce práv obsaženého v jeho souhrnné zprávě za rok 2011. V tomto ohledu MPSV uvádí, že lze polemizovat i s doporučením veřejného ochránce práv z jeho souhrnné zprávy za rok 2011, neboť se jím **dle názoru MPSV nepřípustným způsobem rozšiřují** zákonem taxativně vymezené důvody pro změnu příslušnosti správních úřadů pro pouhý, byť kvalifikovaný, konflikt mezi úřední osobou a účastníkem. Ačkoliv ve správním řízení není dominantní zásada typická pro soudní řízení, že nikdo nemůže být



odňat svému zákonnému soudci, z kontextu správního řádu je zřetelné, že libovolné změny příslušnosti na žádost některého z účastníků (pro nesouhlas s postupem úřadu či kontroverzi s některou úřední osobou či na základě volné úvahy nadřízených orgánů) nejsou v souladu s duchem tohoto zákona a k institutu změn příslušnosti se zákonodárce postavil poměrně velmi zdrženlivě“. MHMP jak ve vyrozumění pana A. A. ze dne 5. 10. 2015, tak ve vyjádření k mé výzvě dodává, že v tomto ohledu je zavázán stanoviskem MPSV jako svého nadřízeného orgánu.

Tajemník Úřadu městské části Praha 1 Mgr. Ing. František Dvořák k výzvě k vyjádření uvedl, že již jednou v roce 2015 **požádal nadřízený orgán o delegaci** na úřad jiné městské části. Nadřízený orgán jeho žádosti nevyhověl. V současné době považuje tajemník delegaci na jiný OSPOD za bezpředmětnou. Otec se na úřad osobně dostavil naposledy na podzim 2015. Dá se proto dle tajemníka konstatovat, že se situace kolem dětí částečně zklidnila. V roce 2014 navštívila Policie České republiky OSPOD a provedla neformální pohovor o případu. Z důvodu případného šetření podezření ze spáchání trestného činu tajemník požádal nadřízený orgán o delegaci. V současné době předpokládá, že orgán činný v trestním řízení trestní oznámení odložil. I proto nyní **tajemník považuje delegaci za bezpředmětnou**.

Dne 3. 6. 2016 uplatnil stěžovatel **námitku podjatosti** sociálních pracovníků OSPOD. Tajemník Úřadu městské části Praha 1 dne 2. 11. 2016 vydal o námitce podjatosti usnesení, jímž rozhodl, že sociální pracovníci OSPOD nejsou podjatými úředními osobami. A to jednak z věcných důvodů, kdy trestní oznámení na ně policie odložila, a jednak z procesních důvodů, uvedených podrobně v rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 5. 8. 2016, na které tajemníka upozornil MHMP. MHMP usnesení tajemníka rozhodnutím ze dne 10. 1. 2017 potvrdil.

V prosinci 2016 podal stěžovatel na sociální pracovníce OSPOD nové trestní oznámení.

C. Právní hodnocení

Podle správního řádu je třeba rozlišovat změnu místní příslušnosti správního orgánu v důsledku tzv. povinné delegace či v důsledku postoupení věci z důvodu vhodnosti.

C.1 Povinná delegace podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu

Povinná delegace, tj. pověření jiného věcně příslušného podřízeného správního orgánu k projednání a rozhodnutí věci nadřízeným správním orgánem, nastává v následujících případech:

a) Rodič uplatní **námitku podjatosti** sociálního pracovníka bezodkladně poté, co se dozvěděl o důvodech podjatosti. V tomto případě musí o námitce usnesením rozhodnout nadřízený sociálního pracovníka (vedoucí oddělení, vedoucí odboru či vedoucí celého úřadu) v souladu s § 14 odst. 2 správního řádu. Pokud nadřízený sociálního pracovníka, vůči němuž námitka podjatosti směřuje, dojde k závěru, že daný sociální pracovník je vyloučen, určí za něj bezodkladně jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamenává do spisu. Pokud by však byly **vyloučeny všechny úřední osoby** daného OSPOD (v případě, kdy z důvodu podjatosti bude



vyloučena každá jednotlivá úřední osoba nebo bude vyloučen vedoucí OSPOD či vedoucí odboru, případně vedoucí celého úřadu, tudíž by nebylo možné určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti), musí být věc podle ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu předána nadřízenému správnímu orgánu s odkazem na § 131 odst. 4 správního řádu. Nadřízený krajský úřad pak **usnesením pověřil výkonem sociálně-právní ochrany jiný OSPOD**, jehož obvod sousedí s obvodem nezpůsobilého OSPOD.

b) **Za podjatého se považuje sám sociální pracovník.** Podle § 14 odst. 3 správního řádu musí tento sociální pracovník bezodkladně poté, kdy se dozví o okolnostech nasvědčujících tomu, že je vyloučen, **uvědomit** svého nadřízeného. Dokud nadřízený nerozhodne o tom, zda je sociální pracovník vyloučen či nikoli, může tento provádět jen úkony, které nesnou odkladu. Služebně nadřízený pracovník zváží důvody, pro které sociální pracovník žádá své vyloučení, přičemž pokud dojde k závěru, že existují okolnosti, pro něž lze pochybovat o nepodjatosti sociálního pracovníka, určí k vyřizování případu jiného zaměstnance OSPOD. O tom, zda je sociální pracovník vyloučen či nikoli, není v tomto případě třeba vydávat rozhodnutí. Pokud by byl určen místo vyloučeného pracovníka jiný zaměstnanec OSPOD, usnesení o tom se poznamená do spisu. Pokud by takto byly **vyloučeny všechny úřední osoby** či byl vyloučen vedoucí OSPOD či vedoucí odboru, případně vedoucí celého úřadu, tudíž by nebylo možné určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti, musel by nadřízený krajský úřad postupovat dle § 131 odst. 4 správního řádu a **pověřit výkonem sociálně-právní ochrany jiný OSPOD**, jehož obvod sousedí s obvodem nezpůsobilého OSPOD.

K tomu, aby nadřízený správní orgán provedl povinnou delegaci podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, není třeba, aby ho o důvodech, pro které je třeba provést delegaci, uvědomil podřízený správní orgán, jak to předpokládá § 14 odst. 4 správního řádu. Povinnost podřízeného orgánu uvědomit nadřízený správní orgán o tom, že nemá k dispozici jinou úřední osobu, která by mohla příslušné správní řízení vést, je podle § 14 odst. 4 právě „jen“ povinností podřízeného správního orgánu, nikoliv však podmínkou pro delegaci. Pokud by to podmínka být měla, bylo by to absurdní, neboť pokud by v takovém případě podřízený orgán podle § 14 nepostupoval, k povinné delegaci by nikdy nemohlo dojít. **Není proto nutné, aby se nejprve rozhodovalo o námitce či námitkách podjatosti podle § 14 odst. 2 či aby svou podjatost oznámila podle § 14 odst. 3 sama úřední osoba** či osoby, kterých se to týká, ale **nadřízený správní orgán si může úsudek o splnění podmínek pro provedení povinné delegace učinit sám z vlastní iniciativy**, popř. na základě jiného podnětu, než jaký předpokládá § 14 odst. 4 správního řádu.⁵ **Není tedy správný závěr MHMP, že není možné použít postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu proto, že z vyjádření tajemníka ÚMČ Praha 1 nevyplývá, že by pro podjatost byla vyloučena jakákoliv z oprávněných úředních osob.** Usnesení o námitce podjatosti je usnesením toliko deklaratorním. Vydáním usnesení se tedy úřední osoba

5 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, str. 999.



podjatou nestává ani být podjatou nepřestává, neboť podjatost je stav, který při splnění zákonem stanovených podmínek nastává ze zákona.⁶

Je nepochybné a potud lze souhlasit s názorem MPSV, že k řešení nesprávného úředního postupu neslouží institut námítky podjatosti a vyloučení úřední osoby, ale institut stížnosti dle ustanovení § 175 správního řádu. Tu však stěžovatel podal (dokonce několik) a vedle toho opakovaně v roce 2015 žádal jak ÚMČ Praha 1, tak MHMP o změnu příslušnosti OSPOD pro podjatost a dne 3. 6. 2016 uplatnil námitku podjatosti. Tajemník ke svému podnětu ke změně místní příslušnosti OSPOD na MHMP ze dne 1. 7. 2015 připojil i žádost stěžovatele ze dne 19. 6. 2015, v níž se stěžovatel zmiňuje o podjatosti sociálních pracovníků a žádá změnu OSPOD. Nejde tedy „pouze“ o to, že stěžovatel není spokojen s výsledkem řízení a nesouhlasí s postupem správního orgánu, ohledně čehož ostatně podal stížnosti, ale zejména se domníval a domnívá, že je OSPOD vůči němu podjatý, a z toho důvodu ztratil elementární důvěru v to, že poskytuje řádnou sociálně-právní ochranu jeho dětem a chrání jejich zájmy. Z tohoto důvodu také s OSPOD již od podzimu roku 2015 nespolečupracuje. Nastalou situaci tedy nelze chápat tak, že se situace zklidnila, jak se domnívá tajemník Úřadu městské části Praha 1 (přestože stěžovatel OSPOD opakovaně informoval, že z důvodu podjatosti s ním odmítá komunikovat).

Pro úplnost dodávám, že pokud je OSPOD ustanovený opatrovníkem dítěte v soudním řízení vyloučen z výkonu sociálně-právní ochrany a věc je předána nadřízenému krajskému úřadu k pověření jiného OSPOD výkonem sociálně-právní ochrany, je třeba o tom bezodkladně uvědomit soud. Soud by v takovém případě měl přistoupit k **ustanovení nového opatrovníka** dítěte místo vyloučeného OSPOD.⁷

C.1.1 Pojem podjatost

Ministerstvo vnitra pojednává o podjatosti v **metodické pomůcce** k § 14 správního řádu ze dne 9. 5. 2017.⁸

Podle ní se **nestranností** rozumí objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k plnění svých úředních povinností, tj. k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech správních orgánů. V určitém ohledu ji lze ztotožnit s **absencí podjatosti**. Nestrannost správních orgánů je explicitně zakotvena v § 7 odst. 1 správního řádu a k zajištění požadavku nestrannosti slouží mj. postup podle § 14 správního řádu.

Podjatost lze podle Ministerstva vnitra definovat jako vztah rozhodující osoby k projednávání věci či k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci. Podjatostí se rozumí takový **vztah** zaměstnance správního orgánu k projednávání věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům, který **vzbuzuje důvodné pochyby** o nestranném a nezaujatém

6 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, str. 182.

7 Blíže viz Stanovisko MPSV k vyřizování námitek podjatosti vůči zaměstnanci orgánu sociálně-právní ochrany dětí ze dne 20. 2. 2012, dostupné na https://www.mpsv.cz/files/clanky/12556/2800_001.pdf.

8 Dostupná na www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx.



rozhodování v dané věci. Aby mohl správní orgán shledat námitku podjatosti oprávněnou, musí účastník domnělou podjatost konkrétně odůvodnit a podložit. Není ovšem nutné, aby prokázal skutečný poměr úřední osoby k rozhodované věci, ale postačí, vzniká-li na základě nějakého **objektivně vnímatelného projevu vůle či jednání poměrně nízká míra podezření**.

Posuzuje-li správní orgán, zda konkrétní úřední osoba je či není podjatá, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat následující **třífázový algoritmus**.⁹ Nejprve je třeba zjistit, zda existuje **relevantní poměr** úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá **zájem úřední osoby na výsledku řízení**. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj **pochybovat o nepodjatosti** příslušné úřední osoby. Teprve jsou-li splněny všechny tyto podmínky, je možno vyloučit úřední osobu z úkonů v konkrétním řízení, přičemž tyto podmínky se mohou vázat pouze na faktický a nikoliv hypotetický poměr úřední osoby k projednávané věci či účastníkům řízení.¹⁰

Podmínkou vyloučení úřední osoby z rozhodování je podle Nejvyššího správního soudu¹¹ nalezení důvodného předpokladu, že úřední osoba může mít pro svůj poměr k věci v širším smyslu zájem na výsledku řízení. Na pojem poměr k věci v širším smyslu však nelze pohlížet jen **subjektivně** jako na individuální zájem na výsledku řízení například z důvodu kladných či negativních vztahů úřední osoby s účastníky řízení či z důvodu ekonomické závislosti na některém z účastníků řízení. Kategorii nestrannosti, která neexistenci poměru k věci předpokládá, je nutno vnímat **také v rovině objektivní**. Za objektivní však nelze považovat to, jak se nestrannost osoby pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli, tj. účastníkovi řízení, nýbrž to, zda reálně neexistují **objektivní okolnosti, které by mohly vést k legitimním pochybnostem** o tom, že tato osoba určitým, nikoliv nezaújatým poměrem k věci disponuje. Subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí díť výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto. Nelze však vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou.¹²

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 7/2009, ze dne 26. 6. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 261/2014, ze dne 26. 2. 2015, dostupný na www.nssoud.cz.

11 Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010-119, ze dne 20. 11. 2012, a č. j. 1 As 19/2010-106, ze dne 27. 11. 2012, dostupné na www.nssoud.cz.

12 Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, dostupný na www.nalus.cz.



V dalších rozhodnutích¹³ se Nejvyšší správní soud zabýval ustanovením § 14 odst. 1 správního řádu, z jehož znění je patrná snaha o zajištění toho, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu pravomoci **nebude „zkřiven“ vztahem, jenž lze označit za nežádoucí**. Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně. Signálem nebezpečí, že jejich postup mohou ovlivnit i zájmy jiné, může být právě tento nežádoucí vztah. Nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba **aktivně předcházet** tak, aby k němu pokud možno nikdy nedošlo. Proto zákon nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu, **postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat**. Tedy již při vzniku pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby má být tato osoba z projednávání a rozhodování věci vyloučena. Pochybnost o nepodjatosti je založena tehdy, jsou-li **rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah**, jenž by mohl „zkřivit“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Podle Stanoviska MPSV k vyřizování námitek podjatosti vůči zaměstnanci orgánu sociálně-právní ochrany dětí ze dne 20. 2. 2012 není pro vyloučení konkrétního sociálního pracovníka rozhodující, zda ve skutečnosti je či není podjatý, ale to, zda mohou o jeho nepodjatosti vzniknout **důvodné pochybnosti**.

Ministerstvo vnitra v metodické pomůcce dále uvádí, že k vydání usnesení o vyloučení úřední osoby z řízení by nemělo automaticky docházet po každé vznesené námitce podjatosti. Tento procesní institut může být lehce zneužitelný k procesním obstrukcím.

C.1.2 Podjatost a procesní souvislosti

Stanovisko MPSV k vyřizování námitek podjatosti vůči zaměstnanci orgánu sociálně-právní ochrany dětí ze dne 20. 2. 2012 uvádí, že „pokud je námitka podjatosti podána v rámci správního řízení, které OSPOD vede, nevznikají pochybnosti ohledně použití § 14 správního řádu a formy, jak má být o námitce rozhodnuto. Je-li však námitka podjatosti podána **mimo správní řízení**, je často řešena pouze neformálně, tedy např. dopisem vedoucího. **Výkon sociálně-právní ochrany** je však agendou velice citlivou, která se dotýká práv a povinností dětí, rodičů a jiných zúčastněných osob, je tedy **třeba apelovat na použití § 14 správního řádu i v případě námitek podjatosti mimo správní řízení**, jak ostatně stanovuje ustanovení **§ 154, resp. § 158 odst. 1** správního řádu. V rámci správního řízení nadřízený podle ustanovení § 14 odst. 2 rozhoduje vždy usnesením, **mimo správní řízení by dle § 154, resp. § 158 správního řádu měla být námitka podjatosti rovněž řešena formou usnesení**, byť v některých případech lze připustit, že by se jednalo o zbytečný formalismus“.

Na jiném místě Stanovisko uvádí, že pokud by nadřízený dospěl k závěru, že vyloučeny jsou všechny úřední osoby daného OSPOD, musí být věc předána nadřízenému správnímu orgánu s odkazem na § 131 odst. 4 správního řádu. Nadřízený krajský úřad pak usnesením **pověří výkonem sociálně-právní ochrany** jiný OSPOD, jehož obvod sousedí s obvodem nezpůsobilého OSPOD.

¹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010-119, ze dne 20. 11. 2012, a č. j. 1 As 19/2010-106, ze dne 27. 11. 2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 57/2015, z 2. 6. 2015, dostupné na www.nssoud.cz.



Ve zprávě o šetření sp. zn. 4020/2015/VOP/MBČ,¹⁴ ze dne 13. 10. 2015, jsem rovněž dospěla k závěru, že podle ustanovení § 154 správního řádu se i na postupy správního orgánu podle části čtvrté **obdobně použije ustanovení § 14 správního řádu**. Námitku podjatosti uplatněnou v přestupkové věci **již ve fázi** podávání vysvětlení je proto třeba vyřídit postupem upraveným v § 14 odst. 2 správního řádu (tj. **rozhodnout usnesením**). Stejně tak v této fázi projednávání věci platí povinnost pro úřední osoby oznamovat okolnosti nasvědčující tomu, že jsou vyloučeny z projednávání podle § 14 odst. 3 správního řádu.

V rozporu se Stanoviskem MPSV z 20. 2. 2012 a se závěrem výše uvedené zprávy o šetření je stávající praxe MPSV, vycházející **z rozhodnutí ze dne 5. 8. 2016**, č. j. MPSV-2016/168229-231, a **z rozhodnutí ze dne 4. 8. 2017**, č. j. MPSV-2017/129768-231/2, v nichž se MPSV vyjádřilo k otázce aplikovatelnosti institutu podjatosti při poskytování sociálně-právní ochrany v těch případech, kdy **v rámci poskytování sociálně-právní ochrany není vedeno konkrétní správní řízení**, nýbrž kdy se svou povahou jedná o výkon jiných správních činností.

Podle MPSV není-li v oblasti sociálně-právní ochrany dětí vedeno nějaké správní řízení (např. o stanovení správního dohledu, o uložení určité povinnosti - § 12 a § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), ale určité dítě pouze spadá svým bydlištěm ve smyslu § 61 zákona o sociálně-právní ochraně dětí do územní působnosti správního úřadu, není žádný důvod vydávat usnesení ve smyslu § 131 odst. 4 správního řádu (tj. usnesení nadřízeného orgánu o přenesení příslušnosti na jiný podřízený orgán z důvodu podjatosti). Dle MPSV **institut podjatosti zásadně nebude dopadat na situace, kdy vyslovení podjatosti nemá souvislost se správním řízením**, což dle MPSV dokládá samotné vymezení podmínek pro vyslovení podjatosti v § 14 odst. 1 správního řádu (možnost ovlivnit „výsledek řízení“). **Pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný správní orgán** usnesením podle § 131 odst. 4 správního řádu je podle MPSV **možné zásadně jen ke konkrétnímu správnímu řízení na úseku sociálně-právní ochrany dětí**. I § 131 odst. 4 stanoví, že místní příslušnost se mění za účelem projednání a rozhodnutí věci, což dle MPSV plně odpovídá správnímu řízení, nikoli však poskytování sociálně-právní ochrany obecně.

MPSV v rozhodnutí ze dne 5. 8. 2016 dále uvádí, že „změna místní příslušnosti pro futuro, pro nějaká budoucí, hypotetická správní řízení, která mohou, ale také vůbec nemusí být ve věci sociálně-právní ochrany dětí v případě konkrétní osoby vedena, je tak absurdní. Proto se ostatně na **jiné správní činnosti mimo správní řízení** vedené podle části druhé a třetí správního řádu podle MPSV **použije ustanovení § 131** správního řádu **podle § 154** správního řádu ve spojení s § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu **pouze přiměřeně (a nikoli obdobně** jako u některých jiných ustanovení správního řádu, které § 154 výslovně vyjmenovává), a to jen **pokud je třeba**“.

Na usnesení o vyloučení z projednání a rozhodnutí, které se nevztahuje k žádnému správnímu řízení, které by OSPOD vedl a ve kterém by případně mohli být zaměstnanci vyloučeni z provádění úkonů správního orgánu, je dle MPSV nutno nahlížet jako na **nezákonné**. „Administrativní rozhodnutí o změně místní příslušnosti orgánu sociálně-

14 Dostupná na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3602>.



právní ochrany dětí pro futuro k projednání a rozhodnutí budoucích věcí, o nichž se neví, zda se vůbec budou projednávat, by bylo i **materiálně nevykonatelné**, neboť není zřejmé, k jakému řízení, k projednání jaké věci a k vydání jakého rozhodnutí, které by mělo být výsledkem takového řízení a projednání, se vůbec vztahuje“.

MPSV v rozhodnutí ze dne 4. 8. 2017 připouští, že při poskytování sociálně-právní ochrany ohroženým dětem a jejich rodinám může nastat situace, kdy bude nezbytné pověřit koordinací podpory a pomoci jiného pracovníka OSPOD, aniž by byly splněny zákonné podmínky pro vyslovení podjatosti podle § 14 odst. 1 správního řádu. Základní pravidla pro postup v těchto situacích by dle MPSV měly vymezovat **standards kvality sociálně-právní ochrany**. Důvodem změny v osobě koordinátora případu však bude typicky narušení vztahu důvěry klienta ke koordinátorovi v takové míře, která bude výrazným způsobem snižovat účinnost sociální práce s daným klientem. Ke změně koordinátora případu by přitom mělo být přistupováno pouze v těch případech, kdy takové opatření s sebou nese reálnou vyhlídku na zlepšení stávající situace.

Podotýkám, že rovněž v rámci spisů veřejného ochránce práv (např. sp. zn. 6036/2010/VOP/LD) pověřil nadřízený úřad jiný OSPOD **výkonem sociálně-právní ochrany** (tedy bez vztahu ke správnímu řízení).

Podle **metodické pomůcky Ministerstva vnitra** (gestor právní úpravy na úseku správního řízení) k **§ 14 správního řádu** ze dne 9. 5. 2017 je prvním předpokladem pro možnost zkoumání podjatosti **vedení správního řízení**. Podle § 14 odst. 2 správního řádu může podjatost namítat pouze účastník řízení. Z povahy věci tedy nemůže být **námítka podjatosti** podána před zahájením řízení, jelikož v takovém okamžiku nemá žádná osoba postavení účastníka řízení, a není zde tedy osoba oprávněná k podání námítky podjatosti. Uvedené nicméně **nevylučuje, aby úřední osoba byla vyloučena z úkonů před zahájením řízení z důvodu své podjatosti**, přestože stěžovatel tuto podjatost v režimu § 14 odst. 2 správního řádu nemůže namítat. Platí totiž, že představený má podle § 14 odst. 4 správního řádu obecnou povinnost učinit potřebná opatření, pokud zjistí, že jemu podřízená úřední osoba je podjatá. Musí tedy takto postupovat **nejen na základě námítky podjatosti** podané účastníkem řízení nebo oznámení samotné úřední osoby podle § 14 odst. 3 správního řádu, ale rovněž **na základě jakéhokoliv jiného podnětu**. **Podání označené jako námítka podjatosti by tedy v tomto případě mělo být posouzeno jako podnět k prověření možné podjatosti úřední osoby.**¹⁵

Podle metodické pomůcky Ministerstva vnitra je dále **možné namítat podjatost také při postupu podle části čtvrté správního řádu**. Ustanovení § 154 správního řádu umožňuje v případě, kdy správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, **postupovat obdobně mj. také podle § 14**. **Námítku podjatosti mohou v tomto případě podat dotčené osoby**, tj. osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu).

15 Na tyto závěry Ministerstva vnitra jsem přistoupila v závěrečném stanovisku sp. zn. 4020/2015/VOP/MBČ, dostupném na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4050>.



K tomu uvádím, že kromě správního řízení se správní řád vztahuje rovněž na provádění tzv. **jiných správních úkonů** správních orgánů, které provádějí v rámci výkonu jim svěřené veřejné moci a které se dotýkají postavení adresátů veřejné správy, ve srovnání s rozhodnutími však mají nižší intenzitu právních účinků. Provádění těchto úkonů je upraveno **v části čtvrté** (§ 154 - § 158).¹⁶ Činnost správních orgánů, kterou upravuje část čtvrtá správního řádu, představuje vnitřně značně nesourodá skupina různě pojmenovaných úkonů, pro které lze obtížně najít obecnou charakteristiku. Pro zařazení určitého úkonu správního orgánu, který je projevem výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu), do režimu části čtvrté správního řádu však není důležité jeho formální označení, ale materiální právní účinky. Do režimu části čtvrté tak obecně patří **veškeré úkony** správních orgánů prováděné při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, na které se vztahuje správní řád (§ 1 odst. 1) a **které nejsou rozhodnutími nebo opatřeními obecné povahy ani nesměřují k uzavírání veřejnoprávních smluv**. Jde tedy o jakousi zbytkovou úpravu veřejnoprávních činností správních orgánů. Provádění těchto činností není tak formalizované jako vydávání rozhodnutí a je založeno na kombinaci vlastní (velmi stručné) úpravy obsažené v části čtvrté s odkazy na obdobné či přiměřené použití správního řádu.¹⁷

Podle § 154 správního řádu jestliže správní orgán vydává vyjádření nebo osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle části čtvrté a:

- ustanovení části první (základní zásady),
- **obdobně** podle těchto ustanovení části druhé (**§ 10 až § 16**, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 40, § 62, § 63,
- obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2,
- přiměřeně podle dalších ustanovení správního řádu, pokud jsou při tom potřebná.

Pokud bych tedy měla **činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí, kdy při poskytování sociálně-právní ochrany nevede správní řízení**, systematicky v rámci správního řádu někam zařadit, mělo by to být dle mého názoru právě **do části čtvrté**, tedy do zmíněné zbytkové kategorie veřejnoprávních činností.¹⁸

Komentářová literatura uvádí, že ustanovení § 14 se tedy uplatní nejen ve „formálním“ správním řízení podle části druhé, resp. třetí, ale s ohledem na **§ 154** (který stanoví **obdobné použití § 14**) **rovněž při provádění jiných úkonů podle části čtvrté**.¹⁹ Podle

16 Část čtvrtá se vztahuje nejen (jak by nasvědčovalo její označení, které nelze považovat za vyčerpávající) na vydávání vyjádření, osvědčení, provádění ověření a poskytování sdělení, ale v souladu s § 158 odst. 1 obdobně také na další úkony, které nejsou upraveny v ostatních částech, a podle § 177 odst. 2 rovněž na další úkony, na které se nevztahují ustanovení o „formálním“ správním řízení (těmi je např. úprava stížností podle § 175).

17 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1219.

18 Obdobně viz závěrečné stanovisko sp. zn. 4632/2015/VOP/MJ, dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4594>.

19 JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950



obecných zásad interpretace právních předpisů znamená pojem „obdobně“ to, že ustanovení, na něž se odkazuje, se vztahuje na dané právní vztahy v **plném rozsahu**.²⁰

§ 158 odst. 1 správního řádu dále stanoví, **že ustanovení části čtvrté se použijí obdobně** (tedy včetně odkazu na obdobné použití § 14) i v případě dalších úkonů, které provádí správní orgán v rámci výkonu veřejné moci, přičemž tyto úkony nejsou upraveny v části první, třetí, čtvrté, páté nebo šesté (tedy i kdyby to nebyly úkony podle části čtvrté, ani rozhodnutí, ani veřejnoprávní smlouvy či opatření obecné povahy, postupuje podle části čtvrté a obdobně se použije § 14).

Ustanovení § 14 správního řádu se na postupy podle části čtvrté použije **obdobně včetně odkazu na ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu**.²¹ Přestože tedy není § 131 výslovně ve výčtu ustanovení, která se použijí obdobně, použije se obdobně, a nikoliv přiměřeně jako jiná výslovně neuvedená ustanovení. **Argumentace MPSV o přiměřeném užití § 131 je tedy nesprávná.**

Z výše uvedeného vyplývá, že i **když v rámci poskytování sociálně-právní ochrany nevede orgán sociálně-právní ochrany dětí správní řízení, je možné uplatnit námitku podjatosti, neboť se jedná o postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, která stanoví obdobné užití § 14.**

Ztotožňuji se tedy se Stanoviskem MPSV z 20. 2. 2012, s nímž je současná praxe MPSV, mající dopad na rozhodování podřízených orgánů, v rozporu. Současná praxe MPSV je však také v rozporu s uvedenou metodickou pomůckou Ministerstva vnitra k § 14 správního řádu. Z tohoto důvodu nevytýkám Úřadu městské části Praha 1 a Magistrátu hlavního města Prahy, jak v procesních aspektech rozhodly o námitce podjatosti uplatněné stěžovatelem, neboť vycházely z nesprávné praxe svého nadřízeného orgánu.

Pro úplnost dodávám, že o procesních aspektech souvisejících s námitkou podjatosti budu jednat s Ministerstvem vnitra jakožto gestorem správního řádu.

C.1.3 Trestní oznámení a podjatost:

Podle Stanoviska MPSV k vyřizování námitek podjatosti vůči zaměstnanci orgánu sociálně-právní ochrany dětí ze dne 20. 2. 2012 není pro vyloučení konkrétního sociálního pracovníka rozhodující, zda ve skutečnosti je či není podjatý, ale to, zda mohou o jeho nepodjatosti vzniknout **důvodné pochybnosti** (např. pokud je rodičem na sociálního pracovníka podáno **trestní oznámení** v souvislosti s výkonem sociálně-právní ochrany). K vyloučení všech úředních osob **by mohlo dojít i z důvodu podání trestního oznámení** na všechny sociální pracovníky příslušného OSPOD.

VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 176.

20 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3, str. 887.

21 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 1224.



Nejvyšší správní soud²² konstatoval, že podjatost úřední osoby **nelze dovozovat bez dalšího** jen ze skutečnosti, že účastník řízení (příp. jeho zástupce) podá na úřední osobu stížnost, či trestní oznámení, nebo naopak. Důvodem pro vyloučení úřední osoby pro podjatost podle § 14 odst. 1 správního řádu není, pokud tato osoba podá na zástupce účastníka řízení trestní oznámení, v němž nepřekročí pracovní a neosobní rámec.²³ V rozsudku č. j. 6 As 252/2014 – 47, ze dne 6. 10. 2015, Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnost na úřední osobu „svědčí zejména o **subjektivním** vnímání stěžujícího subjektu a nemusí odrážet **objektivní důvody** podjatosti úřední osoby. V opačném případě by bylo ad absurdum možné vyloučit z projednávání věci všechny úřední osoby, a to pouze na základě opakovaných stížností“. Totéž lze dle Nejvyššího správního soudu vztáhnout i na podávání trestního oznámení na úřední osoby, jak tomu bylo v daném případě, kdy se stále jedná pouze o subjektivní hodnocení jednání úředních osob ze strany stěžovatelů, dle jejichž právního názoru se starosta a místostarostka dopustili trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele. Analogicky lze odkázat i na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, č. j. Nao 36/2009 – 49, v němž se uvádí, že na základě podání trestního oznámení na soudce nelze bez dalšího automaticky vyvozovat podjatost, neboť by to mohlo „velmi snadno vyústit v možnost účastníků ovlivňovat složení ve věci rozhodujícího senátu např. podáváním byť i zcela zjevně a zřejmě nedůvodných trestních oznámení, která by pak automaticky vedla k vyloučení soudce“.

Konečně podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 203/2016, ze dne 12. 10. 2016, **je trestní oznámení skutečností, která se může a nemusí odrazit v poměru úřední osoby**. Správce daně (a tedy i jeho pracovníci) je povinen oznamovat podezření z trestného činu orgánům činným v trestním řízení, což jistě nemůže být důvodem podjatosti. Pracovník správce daně může být objektem trestního oznámení podaného daňovým subjektem, v zásadě by takový postup daňového subjektu měl unést, aniž by to mělo vliv na jeho postup v řízení a rozhodování, ostatně automatismus vyloučení pracovníka z daňového řízení v důsledku podaného trestního oznámení by mohl být daňovými subjekty zneužitelný. Pro **posouzení významu trestního oznámení** je však nezbytné znát, kdo je podal, jaké a čí trestné činnosti se mělo týkat a jaký byl výsledek šetření. Je tedy třeba se zabývat **existencí a obsahem trestního oznámení**, aby závěr o podjatosti či nepodjatosti byl v souladu se zásadou materiální pravdy podložen řádným zjištěním skutečného stavu věci. Pro závěr o nepodjatosti nestačí formálně správný postup úřední osoby. Obdobně podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2015, ze dne 2. 6. 2015, nelze souhlasit s tvrzením, že rozhodnutí, které je ve výsledku věcně správné, vylučuje, že bylo vydáno podjatou osobou.

Jak jsem již uvedla, zákon nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu, **postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat**. Tedy již při vzniku pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby má být tato osoba z projednávání a rozhodování věci vyloučena. O tom hovoří i MPSV ve Stanovisku z 20. 2. 2012, které navíc připouští, že k vyloučení všech úředních osob **by mohlo dojít i z důvodu podání trestního oznámení** na všechny sociální pracovníky příslušného OSPOD. V tomto ohledu tedy vyjádření MHMP

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 190/2015, ze dne 10. 8. 2016, dostupný na www.nssoud.cz.

²³ Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 80/2008, ze dne 26. 6. 2009.



k podanému trestnímu oznámení ve vyrozumění stěžovatele o vyřízení stížnosti ze dne 14. 7. 2015, zdůrazňující zásadu presumpce neviny (kterou tímto samozřejmě nezpochybňuji), nekonvenuje Stanovisku MPSV z 20. 2. 2012. Stanovisko MPSV neváže vznik důvodné pochybnosti o nepodjatosti na okamžik sdělení obvinění ani na pozdější okamžik (např. právní moc odsuzujícího rozsudku), nýbrž na „pouhé“ podání trestního oznámení bez dalšího. Mám však za to, že uvedené stanovisko je třeba vykládat v kontextu s (pozdější) judikaturou Nejvyššího správního soudu a podjatost úřední osoby **nedovozovat bez dalšího jen ze skutečnosti, že účastník řízení na ni podá trestní oznámení či stížnost**. V některých případech by podání trestního oznámení skutečně mohlo být účelové.

V daném případě k jednání stěžovatele (opakované podávání trestních oznámení a stížností na sociální pracovnice OSPOD, vůči sociální pracovníci Urbánkové též žaloby na ochranu osobnosti z října 2015, jejich nerespektování a zpochybňování jejich činnosti, která není předmětem mého hodnocení) přistupuje v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu **řetězec objektivních skutečností**, o nichž MHMP v době posuzování podnětu tajemníka ke změně místní příslušnosti a žádostí stěžovatele o změnu místní příslušnosti věděl a které dle mého názoru **představují relevantní důvod** k tomu, aby u sociálních pracovnic OSPOD vzniknul takový zájem na výsledku řízení pro jejich poměr k projednávané věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, který by zakládal **důvodné pochybnosti o jejich nepodjatosti**. Kromě již zmiňovaného požadavku na stěžovatele ze dne 18. 11. 2013 a 19. 12. 2013, aby v komunikaci s OSPOD používal český jazyk, a nesprávné interpretace informační povinnosti matky vůči stěžovateli v přípisu stěžovateli ze dne 20. 2. 2015 je to také např. vyjádření OSPOD v přípisu stěžovateli ze dne 3. 4. 2015 o tom, že zdravotní problémy má Marek pouze při pobytu u stěžovatele, což je však v rozporu s lékařskými zprávami a e-mailem mateřské školy D. stěžovateli ze dne 9. 3. 2015 o zhoršení situace Marka (stěžovatel navíc v této době ani syna delší dobu neviděl), neprosazování střídavé péče rodičů nebo širokého styku dětí se stěžovatelem v rozporu s doporučením znalců ze dne 19. 2. 2014 (to však již z pozice kolizního opatrovníka), nevyhovění požadavku stěžovatele na účast jím navržených odborníků na expertní případové konferenci konané dne 10. 1. 2014, když zástupci organizací pracujících s matkou zde byli přítomni. Z pozdější doby lze uvést doporučení OSPOD soudu ze dne 15. 6. 2016 nerealizovat styk dětí s otcem do pravomocného skončení trestního řízení proti otci z důvodu neexistence zařízení, které by bylo schopno ustát náročné jednání s otcem. Toto doporučení je v rozporu s vyjádřením dětí a povahou trestné činnosti, která nesměřovala vůči nim.²⁴ Za významné považuji také trestní oznámení, které OSPOD v dubnu 2015 podal na otce, v němž OSPOD zmiňuje nejen zanedbání povinné výživy, ale vyjadřuje se i o pokračování otce v trestné činnosti, a to pomluvě matky. Takové hodnocení dle mého názoru OSPOD nepřísluší a OSPOD tím de facto suploval trestní oznámení matky. Tímto svým jednáním sociální pracovnice dle mého názoru naplnily všechny fáze Nejvyšším správním soudem definovaného třífázového algoritmu a zavdaly důvod k legitimním pochybnostem o své nestrannosti. Jak uvádím výše, dle metodické pomůcky Ministerstva vnitra není nutné, aby byl prokázán skutečný poměr úřední osoby

24 Pro podrobnější přehled a zdůvodnění odkazují na přípis stěžovatele adresovaný Úřadu městské části Praha 1 ze dne 29. 8. 2016, nazvaný „Doplnění č. 2 k námítce podjatosti“.



k rozhodované věci, ale postačí, vzniká-li na základě objektivně vnímatelného projevu vůle či jednání poměrně nízká míra podezření.

Podotýkám, že i tajemník Úřadu městské části Praha 1, jak sám ostatně uvedl, původně (z důvodu podání trestního oznámení) **doporučil** nadřízenému orgánu delegaci. **Předpokládám tedy, že sám měl jisté pochybnosti o nepodjatosti sociálních pracovníků, a to přestože stěžovatel v této době ještě neuplatnil námitku podjatosti a ani ho o těchto skutečnostech neuvědomily sociální pracovníci.** Nyní tajemník delegaci považuje za bezpředmětnou, neboť policie trestní oznámení na sociální pracovníce odložila a situace se dle něj zklidnila. Jak už jsem však uvedla, stěžovatel koncem roku 2016 podal na sociální pracovníce OSPOD další trestní oznámení²⁵ a od podzimu 2015 s OSPOD nespolupracuje nikoliv z důvodu zklidnění situace, nýbrž z důvodu ztráty elementární důvěry v tuto instituci z důvodu podjatosti, o čemž stěžovatel OSPOD informoval. Domnívám se tedy, že i přestože policie trestní oznámení v roce 2015 odložila, **důvodné pochybnosti o nepodjatosti** sociálních pracovníků, pramenící z výše uvedených skutečností, pro které by měly být sociální pracovníci vyloučeni, **přetrvávají**. Z tohoto důvodu se ani co do věcné části neztotožňuji s rozhodnutím Úřadu městské části Praha 1 a Magistrátu hlavního města Prahy o námitce podjatosti uplatněné stěžovatelem.

K tomu, aby nadřízený správní orgán provedl povinnou delegaci podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, není třeba, aby ho o důvodech, pro které je třeba provést delegaci, uvědomil podřízený správní orgán, jak to předpokládá § 14 odst. 4 správního řádu. **Není proto nutné, aby se nejprve rozhodovalo o námitce či námitkách podjatosti podle § 14 odst. 2 či aby svou podjatost oznámila podle § 14 odst. 3 sama úřední osoba či osoby, kterých se to týká, ale nadřízený správní orgán si může úsudek o splnění podmínek pro provedení povinné delegace učinit sám z vlastní iniciativy, popř. na základě jiného podnětu, než jaký předpokládá § 14 odst. 4.**²⁶ **Není tedy správný závěr MHMP, že (byly-li by pro to důvody) není možné použít postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu proto, že z vyjádření tajemníka ÚMČ Praha 1 nevyplyvá, že by pro podjatost byla vyloučena jakákoliv z oprávněných úředních osob.**

Mám za to, že Magistrát hlavního města Prahy měl na základě podnětu tajemníka Úřadu městské části Praha 1 z 1. 7. 2015 ke změně příslušnosti OSPOD a žádostí stěžovatele o změnu příslušnosti z května a června 2015 provést pro důvodné pochybnosti o nepodjatosti sociálních pracovníků OSPOD povinnou delegaci, tzn. výkonem sociálně-právní ochrany Štefana A. a Marka A. pověřit sousední OSPOD i bez ohledu na to, že tajemník Úřadu městské části Praha 1 předtím nerozhodl o vyloučení sociálních pracovníků Úřadu městské části Praha 1 pro podjatost. Takto by měl Magistrát hlavního města Prahy z vlastní iniciativy postupovat i v současné době a provést povinnou delegaci.

Úřad městské části Praha 1 i Magistrát hlavního města Prahy pochybily nesprávným rozhodnutím o námitce podjatosti stěžovatele.

25 Není mi známo, jak policie s trestním oznámením naložila.

26 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, str. 999.



C.2 Postoupení věci z důvodu vhodnosti podle ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu

Jedná se o postoupení věci mezi dvěma věcně příslušnými správními orgány z důvodu **vhodnosti**. Základním kritériem pro úvahu o této změně příslušnosti je tedy vhodnost. Podle ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu je postoupení věci **možné**, tzn. nikoliv nutné. Tato možnost je současně omezena podmínkou, podle níž musí mít postupující správní orgán před postoupením věci z důvodu vhodnosti předchozí souhlas správního orgánu, jemuž má být věc postoupena.

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011²⁷ uvádí, že v případech, kdy jeden z rodičů (popřípadě i samo nezletilé dítě) dlouhodobě odmítá spolupráci s OSPOD z důvodu vzájemných negativních vztahů a namítaných podezření na neobjektivitu sociálního pracovníka (byť by podezření nebylo potvrzeno, či bylo potvrzeno pouze částečně), je za účelem konstruktivního řešení a zajištění nezbytné spolupráce všech zúčastněných v zájmu dítěte, aby došlo ke změně sociálního pracovníka. **Ve zcela výjimečných případech, kdy rodiče či dítě již nejsou schopni efektivně spolupracovat s žádným z pracovníků OSPOD, ochránce doporučuje změnu místní příslušnosti OSPOD.**

Obdobný případ je dle mého názoru i tento, kdy vyhrcoené vztahy se všemi pracovníky OSPOD a od podzimu 2015 zcela absentující spolupráce mají zásadní vliv na sociální práci, která v důsledku toho není reálná. Účinnou sociální práci lze stěží vykonávat bez elementární kooperace se subjektem, vůči němuž má směřovat. O narušených vztazích se zmínil i sám tajemník ÚMČ Praha 1 v přípisu právnímu zástupci stěžovatele ze dne 14. 7. 2016. Uvedl, že když žádal o změnu příslušnosti OSPOD, vztahy mezi stěžovatelem a sociálními pracovníky byly natolik narušené, že se nedalo doufat ve zlepšení. Mám za to, že v takovém případě **je v oprávněném zájmu dětí změna místní příslušnosti OSPOD.**

Ostatně, výše zmíněné rozhodnutí MPSV ze dne 4. 8. 2017 také uvádí, že typickým důvodem změny v osobě koordinátora případu je **narušení vztahu důvěry** klienta ke koordinátorovi v takové míře, která bude výrazným způsobem **snížovat účinnost sociální práce** s daným klientem. Analogicky se domnívám, že v případě narušení vztahu důvěry klienta ke všem pracovníkům OSPOD v takové míře, že účinná sociální práce je zcela vyloučena, je dán **důvod ke změně příslušnosti OSPOD**. S odkazem na uvedené rozhodnutí MPSV je třeba odmítnout Magistrátem hlavního města Prahy citovaný názor MPSV, že doporučení veřejného ochránce práv ze zprávy za rok 2011 nepřipustným způsobem rozšiřují zákonem taxativně vymezené důvody pro změnu příslušnosti správních úřadů pro konflikt mezi úřední osobou a účastníkem. Jedná se o zpřesňující výklad, ve které situaci je podle veřejného ochránce práv vhodná změna příslušnosti OSPOD, přičemž jde o obdobnou situaci, jak uvádí MPSV ve svém rozhodnutí.

Mám tedy za to, že **Úřad městské části Praha 1 měl za situace dlouhodobé nespolupráce stěžovatele s Úřadem městské části Praha 1 a narušených vztahů zvažovat postoupení**

²⁷ Dostupná

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf.



věci z důvodu vhodnosti na jiný OSPOD. Nepověří-li Magistrát hlavního města Prahy sousední OSPOD výkonem sociálně-právní ochrany Štefana A. a Marka A. z důvodu vyloučení sociálních pracovníků Úřadu městské části Praha 1 pro podjatost, měl by Úřad městské části Praha 1 věc postoupit z důvodu vhodnosti jinému věcně příslušnému správnímu orgánu (s jeho předchozím souhlasem).

D. Informace o dalším postupu

Magistrát hlavního města Prahy pochybil tím, že na základě podnětu tajemníka Úřadu městské části Praha 1 ke změně příslušnosti OSPOD z 1. 7. 2015 a žádostí stěžovatele o změnu příslušnosti OSPOD z května a června 2015 **neprovedl pro důvodné pochybnosti o nepodjatosti sociálních pracovníků OSPOD povinnou delegaci**, tzn. výkonem sociálně-právní ochrany Štefana A. a Marka A. nepověřil sousední OSPOD i bez ohledu na to, že tajemník Úřadu městské části Praha 1 předtím nerozhodl o vyloučení sociálních pracovníků Úřadu městské části Praha 1 pro podjatost. Takto by měl Magistrát hlavního města Prahy z vlastní iniciativy postupovat i v současné době a provést povinnou delegaci. Magistrát hlavního města Prahy dále pochybil nesprávným rozhodnutím o námitce podjatosti stěžovatele.

Úřad městské části Praha 1 měl za situace dlouhodobé nespolupráce stěžovatele s Úřadem městské části Praha 1 a narušených vztahů zvažovat postoupení věci z důvodu vhodnosti na jiný OSPOD. Nepověří-li Magistrát hlavního města Prahy sousední OSPOD výkonem sociálně-právní ochrany Štefana A. a Marka A. z důvodu vyloučení sociálních pracovníků Úřadu městské části Praha 1 pro podjatost, měl by Úřad městské části Praha 1 **věc postoupit z důvodu vhodnosti** jinému věcně příslušnému správnímu orgánu (s jeho předchozím souhlasem). Úřad městské části Praha 1 dále pochybil nesprávným rozhodnutím o námitce podjatosti stěžovatele.

Zprávu zasílám ředitelce Magistrátu hlavního města Prahy JUDr. Martině Děvěrové, MPA, a tajemníkovi Úřadu městské části Praha 1 Mgr. Ing. Františku Dvořákovi a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 19. března 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv