



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu Magistrátu hlavního města Prahy při rozhodování o přenesení místní příslušnosti a Ministerstva práce a sociálních věcí při rozhodování o odvolání a metodickém vedení podřízených správních orgánů v otázce podjatosti při výkonu sociálně-právní ochrany dětí

A. Závěry šetření

Tehdejší veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.,¹ zahájila šetření ve věci postupu Magistrátu hlavního města Prahy, odboru správních činností ve zdravotnictví a sociální péči (dále také „magistrát“), při rozhodování o přenesení místní příslušnosti Úřadu městské části Praha 13. Šetření následně rozšířila i na postup Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru ochrany práv dětí (dále také „ministerstvo“), při vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí magistrátu o přenesení místní příslušnosti, které jako odvolací orgán zrušilo.² Ve zprávě o šetření ze dne 27. 11. 2019 konstatovala že:

- (1) Námitku podjatosti lze uplatnit i při výkonu sociálně-právní ochrany, neboť se jedná o postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, která stanoví obdobné užití § 14 správního řádu. **Názor ministerstva, že při výkonu sociálně-právní ochrany nelze uplatnit námitku podjatosti, nemá oporu v zákoně. Označila jej tedy za nesprávný.**

Ministerstvo jako ústřední orgán státní správy má ve svém rozhodnutí vyslovit jasný právní závěr, který by byl vodítkem pro vyřešení právního stavu pro podřízený orgán, a znamenal tak věcný posun případu. V opačném případě tato situace vede k dalším zmatečným postupům podřízených správních úřadů. Obsahovou neurčitostí rozhodnutí o odvolání **ministerstvo pochybilo.**

- (2) Zákon pod pojmem „nelze určit nikoho jiného“ ve smyslu § 14 odst. 5 správního řádu³ předpokládá, že se na úřadě skutečně nenachází úřední osoba splňující zákonem stanovené požadavky pro řešení konkrétní kauzy. Zavedenou správní praxi, kdy představený určí jinou úřední osobu pro vyřízení dané kauzy, nelze bez dalšího aplikovat v každém případě. Agenda sociálně-právní ochrany nezletilých dětí je natolik specifická, že nelze dané pravidlo určení další úřední osoby aplikovat automaticky. **Magistrát nepochybil**, když nevyzval tajemníka úřadu, aby určil jinou odbornou osobu splňující zákonná kritéria k výkonu sociálně-právní ochrany nezletilého.
- (3) Magistrát nebyl a není vázán usnesením, jež podřízený správní orgán vydal, aniž zákon vydání takového usnesení předpokládá. Jelikož magistrát pochyboval o jeho postupu,

1 Ustanovení § 9 písm. d) ve spojení s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Rozhodnutí ze dne 4. 8. 2017, č. j. MPSV-2017/129768-231/2 (dále také „rozhodnutí o odvolání“).

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



měl sám uplatnit opatření ze své pozice a delegaci odmítnout, vyzvat správní orgán k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření jiné úřední osoby projednáním věci. Provedením delegace s odkazem na závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 77,⁴ který řeší zcela odlišnou procesní situaci (vzniklou v důsledku usnesení o námitce podjatosti podle § 14 odst. 3), **magistrát pochybil**.

Dalšího vyřízení věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka ujala já, neboť na mě přenesl některé oblasti svojí působnosti,⁵ mj. i oblast ochrany dětí, mládeže a rodiny, kam podnět spadá.

B. Vyjádření úřadů

Ve zprávě o šetření Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., požádala ministryni práce a sociálních věcí a Ing. Zdeňku Javornickou, pověřenou řízením Magistrátu hl. města Prahy, o vyjádření ke zjištěným pochybením a informaci o přijatých opatřeních k nápravě.

B. 1. Vyjádření ministryně práce a sociálních věcí

K bodu 1 průběžné zprávy ministryně práce a sociálních věcí sdělila, že se plně ztotožňuje se závěrem, že lze námitku podjatosti uplatnit i při výkonu sociálně-právní ochrany dětí, jde-li o postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Souhlasila s požadavkem vyslovení jasného právního názoru ministerstva, který by byl vodítkem pro podřízené správní úřady. Upozornila na (v době šetření) poměrně novou problematiku uplatňování námitek podjatosti na úseku sociálně-právní ochrany dětí a s tím spojené problémy při přenášení místní příslušnosti. Má za to, „že se jedná se o problematiku dalece přesahující oblast sociálně-právní ochrany dětí, ale jde o obecné otázky správního práva“. Díky závěrům přijatým členy poradního sboru ministra vnitra a dílčího závěru ministra vnitra⁶ mohlo ministerstvo ve své další činnosti, zejména pak rozhodovací, splnit požadavek, aby ve svých odůvodněních ministerstvo vyslovilo jasný právní závěr, který by byl vodítkem pro podřízené správní úřady. Příslušný útvar ministerstva přistoupil k vypracování „*Informace k otázce podjatosti nebo zdánlivé podjatosti ve vztahu k přípustnosti změny místní příslušnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí*“ (dále také „informace“). Informace nahradila Stanovisko MPSV k vyřizování námitek podjatosti vůči zaměstnanci orgánu sociálně-právní ochrany dětí čj. 2012/15432-214, ze dne 20. února 2012. Informaci ministerstvo rozeslalo všem krajským úřadům a magistrátu k dalšímu využití. Rovněž ji zveřejnilo na webových stránkách ministerstva. Legitimní požadavek ze zprávy o šetření je popsáným postupem naplněn.

B. 2. Vyjádření Magistrátu hl. města Prahy

Ke svému pochybení spočívajícímu v tom, že i přes výslovné pochybnosti o oprávněnosti vyloučení úředních osob místní příslušnost přenesl, magistrát sdělil, že v souvislosti

4 [Dostupný z: https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-77-pdf.aspx](https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-77-pdf.aspx).

5 Ustanovení § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

6 Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 166, ze dne 18. 1. 2019, „k vyloučení z projednání a rozhodování věci podle § 14 odst. 3 správního řádu“. Průvodní dopis ministra vnitra ze dne 6. 2. 2019, čj. MV-115328-6/LG-2018, k závěru č. 166.



s výkonem sociálně-právní ochrany dětí v budoucnu budou při hodnocení věci a svým postupu vycházet ze závěrů a obsahu předmětné zprávy.

C. Závěrečné hodnocení

Vyjádření magistrátu nerozporuji.

Některé úvahy, z nichž ministerstvo vychází při uplatnitelnosti podjatosti při výkonu sociálně-právní ochrany dětí, nepovažuji za správné. Na původním právním závěru proto trvám a vydávám podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv své závěrečné stanovisko. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Stanovisko ministerstva, že je možné namítat podjatost také při postupu orgánu sociálně-právní ochrany dětí podle části čtvrté správního řádu, je správné a v souladu se závěry zprávy o šetření. Nesouhlasím však s názorem, že postupem podle části čtvrté správního řádu je pouze výkon správního dohledu a vydávání vyjádření, osvědčení, ověření či podání sdělení, jak vyplývá z tabulky, ve které ministerstvo souhrnně vymezilo mimo jiné i úkony a činnosti včetně správních činností orgánů sociálně-právní ochrany dětí.⁷

Správní řád dopadá na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci, tzn. i na výkon sociálně-právní ochrany dítěte. 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 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, a **které nejsou rozhodnutími nebo opatřeními obecné povahy ani nesměřují k uzavírání veřejnoprávních smluv**. Provádění těchto činností není formalizováno 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**.⁸ V podrobnostech odkazuji na zprávu o šetření z listopadu 2019, zejména bod C.1.3., kde jsou podrobně rozebrány důvody, proč je výkon sociálně-právní ochrany dětí postupem podle části čtvrté správního řádu.

Primárně se však nejedná o veřejnou správu vykonávanou vrchnostensky (mocensky či autoritativně) v užším slova smyslu, kdy správa pozitivně či negativně zasahuje do subjektivních práv, rozhoduje zpravidla ve formě správních aktů (příkazy, zákazy či i udělení oprávnění). Hlavní působnost OSPOD představuje správu vrchnostenskou, avšak nikoli vykonávanou mocensky (vrchnostenská veřejná správa v širším slova smyslu).

⁷ Např. postup podle § 14 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí – při rozhodování soudu o nařízení ústavní výchovy dítěte nebo o přemístění dítěte do jiného zařízení pro výkon ústavní **výchovy podává obecní úřad obce s rozšířenou působností soudu vyjádření** pro potřeby určení zařízení pro výkon ústavní výchovy, do kterého má být dítě umístěno.

Postup podle § 19 odst. 3 věty první zákona o sociálně-právní ochraně dětí – **obecní úřad obce s rozšířenou působností ověřuje** kdykoli v době, po kterou je dítě rozhodnutím soudu předáno do péče budoucího osvojitele, do péče před osvojením nebo do předpěstounské péče, zda nedošlo ke změně skutečností rozhodných pro o osvojení dítěte nebo pro svěřeni dítěte do pěstounské péče, zejména zda jsou rodiče nebo jiné osoby dítěti blízké schopny a ochotny převzít dítě do své péče.

⁸ VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 1219.



Správa zde ovlivňuje sféru adresáta svou pečovatelskou, poradní či obdobnou činností, kdy správní orgán nemá nadřazené postavení vůči jednotlivci (ale nejde ani o rovné postavení), ale současně je k takovému jednání ze zákona povinen (obdobně např. poradenství OSPOD, OSPOD jako opatrovník, veřejný opatrovník, mediace ČOI, ČSSZ při provádění srážek z důchodu, či dokonce při vyplácení přiznaných dávek). Může dokonce jednat i soukromoprávními prostředky. V takovém případě hovoříme o tzv. pečovatelské státní správě, jež ve veřejném zájmu zabezpečuje, pečuje, obstarává, nikoliv však formou hospodářské, výdělečné činnosti.

Nutnost aplikace správního řádu jako obecného procesního předpisu plyne i z nálezu Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. [Pl. ÚS 14/96](#), podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z toho plyne „nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování, ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou“. Tento názor zopakoval Ústavní soud i v nálezu ze dne 26. dubna 2005 ve věci sp. zn. [Pl. ÚS 21/04](#), kde „vyjádřil skeptický názor k možnosti zaplnění chybějící právní úpravy základními zásadami správního řízení vyplývajícími ze soudní judikatury“.

Není totiž možné na jednu stranu konstatovat, že OSPOD je správním orgánem, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy, a zároveň odmítnout, byť konkludentně, aplikovat na jeho postup správní řád. Správní řád z roku 2004 totiž, na rozdíl od starého správního řádu,⁹ neupravuje pouze postup správních orgánů v rámci formálního správního řízení (část druhá), ale veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci. Zde se nabízí např. část čtvrtá – Vyjádření, osvědčení a sdělení (§ 154 an.). Teorie správního práva užívá souhrnné označení tzv. jiné úkony či úkony podle části čtvrté správního řádu, neboť se nejedná jen o vyjádření, osvědčení či sdělení, ale o všechny jiné úkony, které správní orgány činí v rámci výkonu své působnosti. Takovými jinými úkony jsou jistě i veškeré úkony související s vyhodnocováním situace dítěte s cílem zjištění, zda se jedná, či nejedná o ohrožené dítě.

Z výše uvedeného vyplývá, že povinnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí pravidelně vyhodnocovat situaci dítěte a jeho rodiny z hlediska posouzení, zda se jedná o tzv. ohrožené dítě,¹⁰ je výkonem veřejné moci. Uvedené posouzení se málokdy podaří vyhodnotit bez provedení dalších úkonů, tzn. zmapováním rodinné situace (pohovor s rodiči, dětmi, provedení místního šetření apod.). Stát, potažmo orgán sociálně-právní ochrany dětí, již v této fázi zasahuje do rodinných poměrů. V případě, že orgán sociálně-právní ochrany zařadí dítě do kategorie „ohrožených dětí“, tzn. dítě vyžadující zvýšenou pozornost, zákon mu ukládá povinnost přijmout opatření za účelem sanace rodiny. Mnohdy opatření dočasně zasahují do výkonu rodičovské odpovědnosti zákonných zástupců nezletilého dítěte. Jinými slovy, orgán sociálně-právní ochrany dětí vystupuje vůči zákonným zástupcům z pozice autoritativního orgánu veřejné správy. Právě z důvodů „zasahování státu“ do rodinných vztahů i při výkonu sociálně-právní ochrany dítěte nelze zákonným zástupcům znemožnit uplatnit jejich práva včetně vznesení námítky podjatosti.

9 Zákon č. 71/1967 Sb., zákon o správním řízení.

10 Ustanovení § 10 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 6 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“).



Dostatečnou pojistku proti možnému zneužití institutu podjatosti ze strany správního orgánu je postup nadřízeného orgánu. Ten není vázán názorem představeného té úřední osoby, která oznámila důvody své podjatosti, a může si splnění podmínek pro delegaci¹¹ posoudit sám.

I v případě, že uplatní námitku podjatosti účastník řízení, je nadřízený správní orgán, který rozhoduje o delegaci, vázán pouze označením osob, které jsou určeny jako podjaté. Nezavazuje ho však názor podřízeného orgánu, že nelze určit jinou úřední osobu namísto úředních osob podjatých. Pokud usoudí, že tato podmínka pro delegaci splněna není, může prvostupňovému orgánu uložit, aby odůvodnil, proč nelze určit žádnou úřední osobu, popř. aby ji určil. V takovém případě delegaci neprovede.

Ministerstvo se nevyjádřilo k vyloučení všech úředních osob jako podmínky provedení delegace. Zdůrazňuje, že určení jiné úřední osoby splňující kvalifikační kritéria z jiného odboru správního orgánu se může zásadním způsobem promítnout do výkonu sociálně-právní ochrany dítěte. Upozorňuje, že orgán sociálně-právní ochrany je při výkonu sociálně-právní ochrany dítěte povinen hájit jeho nejlepší zájmy,¹² což jiná úřední osoba splňující kvalifikační kritéria nemusí být schopna v požadované míře zajistit. V podrobnostech odkazují na bod C.3 zprávy o šetření z listopadu 2019.

Se zřetelem na výše uvedené, zejména na právní argumentace ve zprávě o šetření, trvám na tom, že námitku podjatosti je možné uplatnit v rámci poskytování sociálně-právní ochrany dětí, neboť se jedná o postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Taktéž setrvávám na tom, že automatické lpění na splnění podmínky vyloučení všech úředních osob, nejen na úseku sociálně-právní ochrany, za účelem povinné delegace může podstatným způsobem poznamenat výkon sociálně-právní ochrany dítěte.

D. Opatření k nápravě

Ministerstvu práce a sociálních věcí s ohledem na závěry zprávy o šetření a toto stanovisko navrhuji, aby přepracovalo metodický materiál „*Informace k otázce podjatosti nebo zdánlivé podjatosti ve vztahu k přípustnosti změny místní příslušnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí*“ v intencích zprávy o šetření z listopadu 2019, bodu C.1.3 a C.3 a tohoto stanoviska tak, že veškeré úkony OSPOD (vyjma v rámci správního řízení) jsou a priori zásadně úkony podle části čtvrté správního řádu. V opačném případě musí ministerstvo svůj závěr řádně a dostatečně odůvodnit.

Závěrečné stanovisko zasílám ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a žádám ji, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám ve lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

11 Ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu.

12 Čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb. – zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.

Ustanovení § 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.



Stanovisko zasílám rovněž pověřené ředitelce Magistrátu hlavního města Prahy Ing. Zdeně Javornické, i když nepožaduji přijetí opatření k nápravě.

Pokud Ministerstvo práce a sociálních věcí nepřijme navržené opatření k nápravě nebo proveden opatření nebudu považovat za dostatečnou, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Ministerstva práce a sociálních věcí.

Brno 5. května 2020

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)