



## Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci postupu Magistrátu hl. 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

---

Zahájila jsem<sup>1</sup> šetření ve věci postupu Magistrátu hl. města Prahy, odboru správních činností ve zdravotnictví a sociální péči (dále také „magistrát“), při rozhodování o přenesení místní příslušnosti Úřadu městské části Praha 13 (dále také „ÚMČ Praha 13“) při výkonu sociálně-právní ochrany nezletilého Václava A. (nar. xxxx). Šetření jsem 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 ze dne 4. 8. 2017, č. j. MPSV-2017/129768-231/2 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“), které jako odvolací orgán zrušilo a předmětné řízení zastavilo.<sup>2</sup>

### A. Shrnutí závěrů

- (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. Musím jej tedy označit 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 žádnou úřední osobu“ 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, aby určil jinou odbornou osobu splňující zákonná kritéria k výkonu sociálně-právní ochrany nezletilého.
- (3) Magistrát nebyl a není vázán usnesením podřízeného správního orgánu. Jelikož pochyboval o jeho postupu, měl sám uplatnit opatření ze své pozice a delegaci odmítnout, vyzvat správní orgán k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření

---

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

2 Rozhodnutí MPSV ze dne 4. 8. 2017, č. j. MPSV-2017/129768-231/2.



jiné úřední osoby projednáním věci. Provedením delegace s odkazem na závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 77,<sup>3</sup> který řeší zcela odlišnou procesní situaci (postup podle § 14 odst. 3), **magistrát pochybil**.

## **B. Skutková zjištění**

Tajemník ÚMČ Praha 13 vydal v březnu 2017 usnesení poznamenané do spisu<sup>4</sup> o vyloučení odpovědných úředních osob (vedoucí odboru sociální péče ÚMČ Praha 13 Mgr. Blanky Vildové a vedoucí oddělení sociálně-právní ochrany dětí Mgr. Zdeňky Wdowyczynové) z poskytování sociálně-právní ochrany nezletilého Václava A. podle § 14 odst. 3 a 4 správního řádu.<sup>5</sup> Protože se podjatost týkala i vedoucí odboru, čímž byli vyloučeni i všichni zbývající jí podřízení pracovníci tohoto odboru, rozhodl magistrát v dubnu 2017 o přenesení místní příslušnosti z ÚMČ Praha 13 na Úřad městské části Praha 5. Ministerstvo jako odvolací orgán zrušilo rozhodnutí o přenesení místní příslušnosti a předmětné řízení zastavilo.<sup>6</sup>

Právní argumentace ministerstva v rozhodnutí o odvolání se primárně opírala o neaplikovatelnost § 14 správního řádu při výkonu sociálně-právní ochrany dětí, neboť se podle jeho názoru jedná o tzv. jinou správní činnost (mimo část druhou a třetí správního řádu), na kterou se úprava podjatosti nevztahuje.<sup>7</sup> Rozhodnutí zrušilo s nejednoznačným závěrem, kdy vedlo úvahu, zda se jedná o nezákonné rozhodnutí tajemníka, či paakt.

Tajemník poté, co ministerstvo usnesení magistrátu o přenesení místní působnosti zrušilo a řízení zastavilo, upozornil na situaci, kdy jeho usnesení o vyloučení odpovědných osob stále platí, a proto nelze vykonávat aktivní výkon sociálně-právní ochrany nezletilého (pozn. ÚMČ Praha 13 by měl při výkonu sociálně-právní ochrany nezletilého zabezpečit pouze nezbytné úkony).

V září 2017 jsem vyzvala magistrát, aby sdělil, jakým způsobem řeší situaci nezletilého. Upozornila jsem i na skutečnost, že tajemník o vyloučení odpovědných úředních osob neměl rozhodovat usnesením, ale spis spolu s řádným doložením podjatosti, přesněji s řádným odůvodněním podjatosti, aby nevznikaly pochybnosti o nezbytnosti tohoto kroku, neprodleně postoupit magistrátu.<sup>8</sup>

V listopadu 2017 magistrát mimo jiné informoval, že se již v průběhu správního řízení o přenesení výkonu sociálně-právní ochrany zabýval otázkou platnosti, popř. nicotnosti usnesení tajemníka. Dospěl však k závěru, že usnesení pro nicotnost nemůže zrušit.

3 <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-77-pdf.aspx>.

4 Usnesení ze dne 13. 3. 2017, zn. P13-13786/2017.

5 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).

6 Rozhodnutí MPSV ze dne 4. 8. 2017, č. j. MPSV-2017/129768-231/2.

7 Tento závěr MPSV dovodilo z textu § 14 odst. 1 správního řádu, který vymezuje podmínky podjatosti s „ovlivněním řízení“. Podle této úvahy zjednodušeně platí, že pokud se správní řízení nevede, není institut podjatosti aplikovatelný. V závislosti na tom nelze podle MPSV použít ani § 131 odst. 4 správního řádu k přenesení místní příslušnosti na jiný OSPOD opět s odůvodněním, že bez řízení nemůže dojít k „projednání a rozhodnutí věci“, jak toto ustanovení předpokládá.

8 Ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu.



Poukázal na skutečnost, že ministerstvo ve svém rozhodnutí konstatuje, že magistrát mohl rozhodnout o nicotnosti usnesení nikoliv pro uváděné důvody podjatosti, které samotnou podjatost nezakládají, ale pro věcnou nepříslušnost tajemníka ÚMČ Praha 13 k vydání usnesení.

Jelikož ministerstvo jako nadřízený správní orgán nevyslovil v rozhodnutí o odvolání jednoznačné stanovisko k dalšímu postupu, kterým by byl magistrát vázán, a protože má za to, že tajemník je kompetentní k vydání usnesení, zaslal dotaz Ministerstvu vnitra. Z odpovědi Ministerstva vnitra vyplynulo, že tajemník úřadu byl oprávněn k vydání předmětného usnesení, proto nemohl magistrát o jeho usnesení rozhodnout jako o nicotném, jelikož za tehdy platné právní úpravy mohl o nicotnosti rozhodnout pouze soud. Usnesení tajemníka je tak stále platné, vztahuje se na všechny zaměstnance příslušného odboru úřadu, nikoliv však na všechny oprávněné osoby úřadu, které splňují odbornou kvalifikaci sociálního pracovníka.<sup>9</sup> Dále magistrát sdělil, že s „původním“ OSPOD pro výkon sociálně-právní ochrany a kolizního opatrovnictví nezletilého opakovaně projednával předmětnou záležitost. OSPOD upozornil, že je podle rozhodnutí ministerstva příslušný k výkonu sociálně-právní ochrany, i když ministerstvo nezrušilo usnesení tajemníka. Doporučil, aby výkon kolizního opatrovnictví nezletilého zajistil právník úřadu, popř. aby úřad podal soudu návrh na změnu kolizního opatrovníka.

Na dalším jednání, kterého se zúčastnil i zástupce ministerstva, mimo jiné projednávali i přehodnocení rodinné situace nezletilého, kterého OSPOD vyhodnotil jako ohrožené dítě a zpracoval individuální plán ochrany. Magistrát, na rozdíl od ministerstva, podpořil vyhodnocení nezletilého jako ohroženého dítěte. Závěrem magistrát sdělil, že se mu nepodařilo najít řešení situace na úřadě, resp. se dotázal, zda by mohl zrušit usnesení tajemníka pro nicotnost, jelikož bylo vydáno před účinností novely správního řádu. Nedošlo ani k vyloučení všech úředních osob na úřadě. Podle jeho názoru je stávající právní úprava nedostatečná, když připouští vznik patové situace.

V září 2018 jsem ministerstvo informovala o zahájeném šetření a vyzvala je, aby se vyjádřilo k aplikovatelnosti § 14 správního řádu na tzv. jinou správní činnost (činnost mimo režim části druhé a třetí správního řádu), k povaze usnesení vydaného tajemníkem a jeho právním následkům a k možnosti přenesení místní působnosti v případě, kdy sociálně-právní ochranu nemohou vykonávat pracovníci v dané odbornosti.

V únoru 2019 ministerstvo ve svém vyjádření trvalo na svém názoru, že institut podjatosti zásadně nedopadá na situace, kdy vyslovení podjatosti nemá souvislost se správním řízením, kromě dvou případů, a to když OSPOD iniciuje některé z vymezených občanskoprávních řízení nebo v případech, kdy byl nad výchovou dítěte stanoven správní nebo soudní dohled. Usnesení tajemníka úřadu stále hodnotilo jako neurčité, a tedy nezpůsobitelné vyvolávat jakékoliv konkrétní právní následky, které popsalo ministerstvo v předmětném rozhodnutí o zrušení rozhodnutí magistrátu o přenesení působnosti. Ministerstvo má za to, že tajemník nebyl oprávněn vydat usnesení, a proto je usnesení nicotné, pracovníci ÚMČ Praha 13 tak nejsou podjatí. Ministerstvo trvá na tom, že tajemník úřadu využil institutu podjatosti k řešení konfliktů s otcem nezletilého, pozastavil

<sup>9</sup> Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.



se nad tím, že úřad připustil a přiznal, že je paralyzován v poskytování sociálně-právní ochrany nezletilého, kterého stále považuje za ohrožené dítě.

V dubnu 2019 jsem vyzvala magistrát, aby sdělil, jak bude řešit stávající situaci, když tajemník úřadu městské části neměl vydávat usnesení o vyloučení úředních osob. Magistrát jsem upozornila na skutečnost, že podle aktuálního stavu usnesení tajemníka o vyloučení úředních osob založené do spisu pro magistrát není závazné, jelikož se navzdory označení „usnesení“ jedná pouze o sdělení. Pokud se neztotožnil s názorem podřízeného správního orgánu, delegaci podle § 131 odst. 4 správního řádu neprovede a předaný spis mu vrátí k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření jiné úřední osoby projednáním věci.<sup>10</sup>

V květnu 2019 magistrát na mou výzvu sdělil, že vyřídil jedinou žádost tajemníka o delegaci. Usnesení magistrátu o provedení delegace z dubna 2017 ministerstvo zrušilo a řízení zastavilo. Magistrát trvá na tom, že pro další řešení a rozhodování vznikla překážka věci rozhodnuté. Poté, co magistrát vrátil spis ÚMČ Praha 13, byl nápomocen k získání stanovisek příslušných ministerstev k dalšímu způsobu řešení věci. Dále uvedl, že metodicky vede své podřízené úřady městských částí, aby průběžně vyhodnocovaly situaci dítěte ve smyslu toho, zda se jedná o dítě ohrožené. V případě, že nikoliv, aby vyřadily dítě z evidence a ukončily spolupráci s rodinou pro pominutí důvodů k poskytování sociálně-právní ochrany dětí. Závěrem upozornil, že je třeba vyjasnit s příslušnými ministerstvy nebo výhledově legislativní úpravou (nejlépe přijetím speciálního ustanovení § 61 zákona o sociálně-právní ochraně dětí) nejasnosti a rozdílnost výkladů oprávněnosti použití povinné delegace pro případy vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí.

## C. Právní hodnocení

Nejprve se budu zabývat správností právního názoru ministerstva, že při výkonu sociálně-právní ochrany dětí nelze uplatnit institut podjatosti (C.1). Poté se zaměřím na to, jak ministerstvo svůj názor zdůvodnilo v rozhodnutí o odvolání (C.2). Dál se věnuji tomu, zda byla splněna podmínka pro delegaci na jiný orgán sociálně-právní ochrany dětí – vyloučení všech úředních osob pro podjatost (C.3), která nyní brání delegaci. Na závěr zhodnotím procesní postup úřadů při řešení podjatosti pracovníků vykonávajících sociálně-právní ochranu Václava A.

### C.1 Podjatost pracovníka správního orgánu při výkonu sociálně-právní ochrany dítěte

#### C.1.1 Shrnutí argumentace ministerstva

Ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí o odvolání vychází z toho,<sup>11</sup> že **institut podjatosti zásadně nedopadá na situace, kdy vyslovení podjatosti nemá souvislost se správním řízením**. To dokládá vymezením podmínek pro vyslovení podjatosti v ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu (možnost ovlivnit „výsledek řízení“). Ministerstvo uvádí, že „změna místní

10 Podle bodu b) Závěru č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019.

11 Rozhodnutí ze dne 5. 8. 2016, č. j. MPSV-2016/168229-231.



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“. **Pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný správní orgán** usnesením podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu je podle ministerstva **možné zásadně jen ke konkrétnímu správnímu řízení na úseku sociálně-právní ochrany dětí**. I § 131 odst. 4 správního řádu stanoví, že místní příslušnost se mění za účelem projednání a rozhodnutí věci, což podle ministerstva plně odpovídá správnímu řízení, nikoli však poskytování sociálně-právní ochrany obecně. Ministerstvo zastává názor, že „na jiné správní činnosti mimo správní řízení vedené podle části druhé a třetí správního řádu se podle ministerstva 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“. Ministerstvo tvrdí, že 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 nutno nahlížet jako na **nezákonné**.

Ministerstvo dále uvádí, že **vyloučení úředních osob při výkonu sociálně-právní ochrany není možné ani v případě, že je sociálně-právní ochrana poskytována ohroženému dítěti a jeho rodině**, ačkoliv se jedná o správní činnost. Tato se totiž svou podobou maximálně přibližuje výkonu sociální práce s klienty, proto nelze ani v tomto případě splnit jednu ze zákonných podmínek podjatosti podle ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu, jelikož podle ministerstva při výkonu sociálně-právní ochrany není možné „ovlivnit výsledek řízení“.

Ministerstvo 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 orgánu sociálně-právní ochrany dětí, aniž by byly splněny zákonné podmínky pro vyslovení podjatosti podle ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu. Základní pravidla pro postup v těchto situacích by podle ministerstva měly vymezovat **standarty 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.

Změnit místní příslušnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí lze podle názoru ministerstva pouze ve dvou případech, a to když orgán sociálně-právní ochrany dětí iniciuje některé z vymezených občanskoprávních řízení nebo v případech, kdy byl nad výchovou dítěte stanoven správní nebo soudní dohled. Mělo by se však jednat o zcela výjimečné, ojedinělé případy. Ve svém vyjádření k zahájenému šetření ministerstvo zopakovalo svou argumentaci uvedenou v rozhodnutí o zrušení přenesení místní příslušnosti.

### C.1.2 Shrnutí výkladových stanovisek a metodických pomůcek ministerstev

Stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20. února 2012, č. j. 2012/15432-214, (dále „stanovisko MPSV z roku 2012“) mimo jiné stanoví, že i v **případě námitek**



**podjatosti mimo správní řízení by měl úřad postupovat podle § 14 správního řádu**, jak ostatně stanovuje **§ 154, resp. § 158 odst. 1** správního řádu. Uvedené potvrdil i ministr vnitra v dopisu ze dne 6. 2. 2019, č. j. MV-115328-6/LG. V rámci správního řízení nadřízený orgán podle ustanovení § 14 odst. 3 rozhoduje vždy usnesením, **mimo správní řízení by podle § 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.

Ministerstvo vnitra (jako gestor pro oblast správního řádu) v *Metodické pomůcce k problematice systémové podjatosti* ze dne 9. května 2017 k § 14 správního řádu zaujalo stanovisko, že je **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 mimo jiné také podle § 14. Námitku podjatosti mohou v tomto případě podat dotčené osoby**, tj. osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu). Přestože se pomůcka primárně týká systémové podjatosti, v tomto ohledu formuluje obecný závěr.<sup>12</sup>

Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019 se týká formálního správního řízení.<sup>13</sup> Podle aktuálního názoru ministra vnitra<sup>14</sup> se v případech, že bude úkon učiněn v režimu části čtvrté správního řádu, uplatní § 154 správního řádu, který počítá s obdobným užitím § 14 správního řádu, včetně možnosti podat námitku podjatosti i podle § 14 odst. 3 správního řádu, a tedy s obdobným užitím § 131 odst. 4 správního řádu. Úřední osoba se tedy může považovat za podjatou v případě, že bude postupovat v režimu části čtvrté správního řádu. **Zjednodušeně řečeno, o podjatosti úřední osoby lze uvažovat i v případě, že určitý úkon bude činěn v režimu části čtvrté správního řádu.**

### C.1.3 Vlastní posouzení uplatnitelnosti podjatosti při výkonu sociálně-právní ochrany dětí

**Mám za to, že úprava podjatosti podle správního řádu se vztahuje i na výkon sociálně-právní ochrany dětí.** Správní řád se vztahuje kromě správního řízení rovněž na provádění tzv. **jiných správních úkonů** správních orgánů, které provádějí v rámci výkonu jim svěřené veřejné moci a jež 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 až § 158).<sup>15</sup>

12 Metodická pomůcka k problematice systémové podjatosti ze dne 9. 5. 2017. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>.

13 Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu nezaujal jednoznačné stanovisko k podání námítky podjatosti před zahájením správního řízení při postupu podle části čtvrté správního řádu vzhledem k rozmanité povaze úkonů, jelikož v řadě případů může být sporné, zda je určitý úkon úkonem spadajícím do části čtvrté správního řádu.

14 Dopis ministra vnitra ze dne 6. února 2019, č. j. MV-115328-6/LG-2018.

15 „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



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 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**.<sup>16</sup>

Podle Legislativních pravidel vlády **pojem „obdobně“** nelze použít podle jeho jazykového významu (podobně, srovnatelně, analogicky, paralelně, přibližně shodně), ale pouze **pro** vyjádření toho, že se určité ustanovení vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu.<sup>17</sup> Podle obecných zásad interpretace právních předpisů **znamená pojem „obdobně“ to, že ustanovení, na které se odkazuje, se vztahuje na dané právní vztahy v plném rozsahu**.<sup>18</sup>

Ustanovení § 14 správního řádu se na postupy podle části čtvrté použije **obdobně včetně odkazu na ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu**.<sup>19</sup> Přestože tedy není § 131 výslovně ve výčtu ustanovení, která se použijí obdobně, použije se obdobně, a nikoliv přiměřeně jako jiná výslovně neuvedená ustanovení. Správní řád tak dopadá na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci. Tento názor jsem vyslovila již dříve.<sup>20</sup>

Zásadně nesouhlasím s názorem ministerstva, že vyloučení úředních osob není možné z toho důvodu, že nelze při výkonu sociálně-právní ochrany dětí „ovlivnit výsledek řízení“. Důvodem vyloučení úředních osob může být možnost ovlivnění výkonu sociálně-právní

---

se nevztahují ustanovení o „formálním“ správním řízení (těmi je např. úprava stížností podle § 175)“ - Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 744.

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

17 Článek 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998, č. 188, ve znění pozdějších usnesení: „[...] Slovo ‚obdobně‘ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Používá se například obratu ‚Pro ..... se použije obdobně § ... odst. ...‘.“ Dostupné na <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

18 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, str. 1224.

19 VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1224.

20 „Pokud bych tedy měla **činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí, kdy při poskytování sociálně-právní ochrany nevede správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu**, systematicky v rámci správního řádu někam zařadit, v **kontextu výše uvedeného** by se jednalo právě o **část čtvrtou**, tedy zmíněnou zbytkovou kategorii veřejnoprávních činností.“ Zpráva ze dne 21. května 2019 sp. zn. 3737/2018/VOP/AŽ, dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4594>.



ochrany dětí jako takové, byť se podle ministerstva svou podobou maximálně přibližuje „výkonu sociální práce s klienty“. Zdůrazňuji, že zákon o sociálně-právní ochraně dětí jasně definuje metody práce orgánu sociálně-právní ochrany dětí.<sup>21</sup> Při průběžném vyhodnocování situace dítěte je orgán sociálně-právní ochrany dětí oprávněn vyžadovat po některých subjektech (všechny správní orgány, orgány činné v trestním řízení, zaměstnavatelé, školy, školská zařízení, poskytovatelé zdravotních služeb a podobná zařízení, dále pověřené osoby a poskytovatelé sociálních služeb aj.) informace a údaje o rodičích nebo nezletilých dětech. Rovněž může provést neohlášená šetření v rodině, předvolat zákonné zástupce na úřad, uspořádat případové konference atd. Následně orgán sociálně-právní ochrany dětí vypracovává individuální plán ochrany dítěte, ve kterém mimo jiné stanoví zákonným zástupcům, spolupracujícím subjektům plnění konkrétních povinností nebo úkolů, jejichž splnění kontroluje. Dodávám, že zákonem upravená spolupráce rodičů s orgány sociálně-právní ochrany dětí není postavena na principu dobrovolnosti, byť dobrovolnou spolupráce je žádoucí.<sup>22</sup> Orgán sociálně-právní ochrany dětí může uložit rodiči pořádkovou pokutu v případech,<sup>23</sup> kdy rodič s OSPOD nespolupracuje a neposkytuje součinnost při ochraně zájmů a práv dítěte. Podtrhuji, že při výkonu sociálně-právní ochrany dětí, zvláště v případech ohroženého dítěte, jak tomu je zde, zákon ukládá orgánu sociálně-právní ochrany povinnost přijmout opatření za účelem sanace rodiny, a to i za cenu dočasného zásahu do výkonu rodičovské odpovědnosti zákonných zástupců nezletilého dítěte.

V kontextu uvedeného tak nelze a priori vyloučit možnou podjatost (zaujatost) úřední osoby. Jinými slovy, úřední osoba může úmyslně například vyhodnotit, popř. přehodnotit situaci dítěte a jeho rodiny v tom smyslu, že poměry dítěte nevyžadují intervenci ze strany úřadu, a naopak, ačkoliv tomu faktické poměry dítěte neodpovídají. Důvodem může být stranění, nebo naopak averze vůči zákonnému zástupci nezletilého dítěte. Bezesporu by měl zaměstnanec, vykonávající náročnou sociálně-právní ochranu, být disponován určitým nadhledem, zvýšenou odolností vůči tlaku a schopností postupovat toliko v mezích zákona, podzákonných právních předpisů a případně interních směrnic úřadu. I přes uvedené však nelze vyloučit, že úřední osoba v konkrétním případě nezvládne být zcela objektivní. Zdůrazňuji, že orgán sociálně-právní ochrany je při výkonu sociálně-právní ochrany dítěte povinen hájit jeho nejlepší zájmy,<sup>24</sup> což zaujatá úřední osoba nezajistí.

**Jinými slovy, při výkonu sociálně-právní ochrany dětí jde o činnost, kterou charakterizují vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi orgánem veřejné správy – orgánem sociálně-právní ochrany dítěte a adresáty veřejné správy. Produktem vrchnostenské veřejné správy jsou tak nejen správní rozhodnutí, vyjádření, osvědčení a sdělení,**

---

21 Ustanovení § 9 a 10 zákona a č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“)

22 Ustanovení § 53 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

23 Ustanovení § 53 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

24 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.



**veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy, ale i jiná činnost, která může významně zasáhnout do subjektivních práv a oprávněných zájmů zákonného zástupce nezletilého dítěte.<sup>25</sup>** I když některé úkony, prováděné v rámci výkonu sociálně-právní ochrany dětí, nebo činnosti lze vnímat jako sociální služby (např. před vyhodnocením dítěte jako ohroženého), nelze pominout, že se jedná o správní činnost orgánu veřejné správy, která může významně zasahovat do suverenity rodiny.

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

**Ministerstvo pochybilo tím, že v rozhodnutí o odvolání otce nezletilého zaujalo nesprávný právní názor, který je navíc v rozporu s jeho (stále platným stanoviskem) z roku 2012.** Ministerstvo změnu právního názoru v odvolání dostatečně neodůvodnilo, přesněji je odůvodněna pouze odkazy na dřívější rozhodnutí ministerstva.<sup>26</sup> Jinými slovy, ministerstvo odůvodnilo pouze to, proč postupuje podle svého předchozího rozhodnutí, nikoli proč se odchýlilo od své metodiky.

Aktuálně prezentovaný právní názor ministerstva je v rozporu s jeho stanoviskem, které je závazné pro činnost podřízených správních orgánů. Ministerstvo tím navozuje značnou nejednotnost a nepředvídatelnost v postupu jemu podřízených správních orgánů při řešení podjatosti úřední osoby mimo správní řízení.

## C.2 Odůvodnění rozhodnutí ministerstva o odvolání

Ministerstvo v rozhodnutí o odvolání zpochybnilo, že magistrát mohl rozhodnout o delegaci na jiný orgán sociálně-právní ochrany dětí. Dospělo k závěru, že magistrát jako nadřízený správní orgán není vázán usnesením úřadu městské části o vyloučení všech zaměstnanců z projednávání a rozhodování ve věci výkonu sociálně-právní ochrany a není povinen na základě tohoto usnesení pověřit výkonem sociálně-právní ochrany jiný podřízený správní orgán, pokud k tomu neexistuje věcný ani procesní důvod. Uvedlo, že na usnesení tajemníka je nutno pohlížet jako na nezákonné, neboť nejsou naplněny zákonné důvody pro vyloučení všech úředních osob pro aplikaci k postupu podle ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu. K uvedenému hodnocení je magistrát příslušný z titulu kontrolora přenesené působnosti výkonu sociálně-právní ochrany městskými částmi.

Poukázalo i na další pochybení tajemníka při aplikaci § 14 správního řádu, a sice že usnesení o vyloučení konkrétní úřední osoby se vydává pouze při námitce účastníka. V případě, že se cítí podjatá úřední osoba, o jejím případném vyloučení z projednání

---

<sup>25</sup> Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která „autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně“, přičemž „subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“ – srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. ÚS II. ÚS 75/1993 (USu, sv. 2, u. č. 3), dostupné z <http://nalus.usoud.cz>.

<sup>26</sup> Rozhodnutí ze dne 5. 8. 2016, č. j. MPSV-2016/168229-231.



a rozhodování ve věci se učiní pouze záznam do spisu, toto vyloučení se neoznamuje a nenabývá právní moci. Podle názoru ministerstva tajemníku úřadu nesvědčila pravomoc k vydání předmětného usnesení. V této souvislosti si kladlo otázku, **zda by usnesení tajemníka úřadu nemělo být považováno za tzv. paakt** (tzn. nicotný akt) a zda by neměl magistrát prohlásit nicotnost předmětného usnesení. Podle jeho názoru tak mohl magistrát postupovat již za právní úpravy účinné do 30. 6. 2017.

Ministerstvo během mého šetření uvedlo, že otázka nezákonnosti či nicotnosti usnesení tajemníka je druhotná. Usnesení tajemníka stejně jako v rozhodnutí hodnotí jako zcela neurčitě; na usnesení o vyloučení z projednání a rozhodnutí, jež 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 nutno nahlížet jako na **nezákonné**.

Na můj dotaz, zda je usnesení tajemníka nezákonné, či nicotné sdělilo, že usnesení považuje za nicotné, jelikož v případě posuzování podjatosti úřední osoby se na základě jejího vlastního podnětu nerozhoduje usnesením.

**Celkové vyznění odůvodnění rozhodnutí ministerstva působí neuspořádaně. Ministerstvo uvedlo několik důvodů, proč není možná delegace, primárním je však jeho přesvědčení, že podjatost neexistuje mimo správní řízení.** Delegaci však zrušilo z ryze formálních důvodů – tajemník neměl usnesení vydávat. Navzdory tomu, že tajemník skutečně neměl vydávat usnesení o podjatosti, magistrát mohl provést delegaci podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu. (viz bod C.4 zprávy).

I když ministerstvo v odůvodnění vyjadřuje meritorní názor, že k delegaci vůbec nebyly splněny zákonné podmínky, přesněji, že podjatost neexistuje mimo správní řízení, **změnu právního názoru v odvolání dostatečně neodůvodnilo** a je v rozporu s platným stanoviskem MPSV z roku 2012. Delegaci zrušilo s odůvodněním, že tajemník neměl pravomoc k vydání usnesení o podjatosti. Současně konstatovalo, že nebylo pro magistrát závazné. **Důvody pro zrušení delegace hodnotím jako rozporné, jelikož pro podřízený správní orgán nejsou jasným návodem, jak řešit situaci.** V kontextu uvedeného připomínám bod 5 „Principů dobré správy“, dle kterého má být písemné odůvodnění úřadu přehledné, srozumitelné a jednoznačné.<sup>27</sup> Důkazem je neměnný názor magistrátu, který nesouhlasí s tím, že jej ministerstvo zavázalo svým právním názorem k tomu, aby zjišťoval nicotnost a případně ji prohlásil. Jako ústřední orgán státní správy **nevyslovalo ministerstvo v rozhodnutí o zrušení přenesení místní působnosti jasný právní závěr, čímž pochybilo.**

---

27 Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 7. 11. 2019]. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. Tuto povinnost lze vztáhnout i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III.ÚS 84/94, náleží Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II.ÚS 435/09, dostupné z <http://nalus.usoud.cz>.



### C.3 Vyloučení všech úředních osob jako podmínka provedení delegace

Závěry poradního sboru Ministerstva vnitra z května 2017 deklarují, že k delegaci může dojít za situace, kdy je z řízení vyloučen z důvodu podjatosti vedoucího odboru celý odbor a správní orgán nedisponuje úřední osobou, která splňuje kvalifikační požadavky k vedení řízení.<sup>28</sup>

Ke stejnému závěru dospělo i Ministerstvo vnitra ve vyjádření z října 2017, ve kterém uvádí, že k delegaci může dojít v případě vyloučení všech úředních osob, které by mohly v dané věci v rámci správního orgánu provádět procesní úkony.<sup>29</sup>

Jeden ze závěrů poradního sboru Ministerstva vnitra z ledna 2019 ohledně podmínky, že „nelze určit nikoho jiného“, konstatuje, že je třeba ji striktně vyložit tak, že na úřadě skutečně nelze určit jinou úřední osobu, která splňuje odbornou způsobilost, i když předmětná agenda nepředstavuje běžnou součást její pracovní náplně.<sup>30</sup>

**Stanovisko MPSV z roku 2012 k vyřizování námitek podjatosti vůči zaměstnanci orgánu sociálně-právní ochrany dětí** mimo jiné uvádí, že pokud by představený dospěl k závěru, že jsou vyloučeny 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.

V případě, že není možné určit žádnou jinou úřední osobu, uvědomí o tom úřad bezodkladně nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Pokud nadřízený správní orgán souhlasí s tím, že nelze určit jinou osobu, usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. **K delegaci mohlo a může dojít pouze tehdy, pokud skutečně není možné určit jinou úřední osobu. To je možné, zjednodušeně řečeno, pouze za podmínky, že je pro podjatost vyloučen vedoucí daného správního orgánu, kdy skutečně není možné určit žádnou jinou úřední osobu, která by mu nebyla podřízena, nebo jsou pro podjatost vyloučeni všichni vedoucí odborů a oddělení.**

Praxe úřadů při delegaci v případech sociálně-právní ochrany dětí byla taková, že vyloučením vedoucího odboru se spis postoupil nadřízenému správnímu orgánu, aniž by se hledaly a určovaly odborné osoby na jiném oddělení či odboru správního orgánu, např. v právním oddělení.

---

28 Závěr č. 152 Možnost projednání a rozhodnutí věci zaměstnancem obce, který nespĺňuje požadavky zvláštního předpisu, ze dne 12. 5. 2017.

29 Stanovisko k možnosti prohlásit usnesení o podjatosti úředních osob nicotným, č. j. MV-112491-2/LG-2017, ze dne 6. října 2017.

30 Bod c) Závěru č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019.



**Ačkoliv není praxe úřadů v souladu s ustanovením správního řádu a závěry poradního sborů Ministerstva vnitra, považuji ji za správnou. Zdůrazňuji, že ne každá oprávněná osoba je „vhodná“ a „schopná“ výkonu sociálně-právní ochrany.**

Na rozdíl od poradního sboru Ministerstva vnitra jsem přesvědčena, že určením jiné úřední osoby splňující kvalifikační kritéria z jiného odboru správního orgánu může dojít k situaci, že výkon sociálně-právní ochrany bude de facto zajišťovat „podjatý sociální pracovník“. Jiná úřední osoba totiž bude pro další postup vyžadovat potřebnou odbornou pomoc, jelikož nemá žádnou zkušenost a praxi. Připomínám, že v případě výkonu sociálně-právní ochrany zvláště ohroženého dítěte lze očekávat intenzivní spolupráci klíčového sociálního pracovníka s rodičem, který má dítě ve své péči. Jinými slovy, v případě ohrožených dětí musí OSPOD přistoupit k podrobnější analýze rodinné situace a zpracovat individuální plán ochrany dítěte, ve kterém by měl vymezovat příčiny ohrožení dítěte, stanovit opatření k zajištění ochrany dítěte, k poskytnutí pomoci rodině ohroženého dítěte a k posílení funkcí rodiny. K tomu by měl stanovit časový plán pro provádění těchto opatření, a to ve spolupráci především s rodiči a odborníky, kteří se případně podílejí na řešení problému dítěte a jeho rodiny. Jedná se tedy o odbornou, systematickou a mnohdy dlouhodobou a intenzivní spolupráci s rodinou. V kontextu uvedeného si kladu otázku, zda je skutečně možné pověřit výkonem sociálně-právní ochrany ohroženého nezletilého dítěte pracovníka z jiného odboru, bez zkušeností, který je navíc primárně povinen vyřizovat svou agendu podle pracovního zařazení.

Jako zásadní problém naopak nevnímám výkon kolizního opatrovnickví nezletilého dítěte např. právníkem úřadu, který také může splňovat kvalifikační podmínky pro výkon sociálně-právní ochrany dětí. Výkon kolizního opatrovnickví je činností jednorázovou, kdy se pracovník ad hoc vyjadřuje k návrhům účastníků a účastní se soudního jednání. Nejedná se tak o kontinuální činnost jako v případě výkonu sociálně-právní ochrany. Proto nepovažuji za tak problematické, že by jej vykonávala osoba bez rozsáhlejších zkušeností v oblasti sociálně-právní ochrany dětí.

I když podle příslušných ustanovení správního řádu a aktuálního názoru Ministerstva vnitra musejí být vyloučeny všechny úřední osoby, mám na základě výše uvedeného za to, že magistrát nepochybil, pokud nevyzval tajemníka, aby určil jinou (jakoukoli) odbornou osobu splňující zákonná kritéria k výkonu sociálně-právní ochrany nezletilého. Považuji za vhodný postup, že doporučil, aby výkon kolizního opatrovnickví nezletilého Václava zajistil právník úřadu.

#### **C.4 Postup tajemníka ÚMČ Praha 13, magistrátu a ministerstva při řešení možné podjatosti pracovníků**

##### **C.4.1 Obecně k postupu správního úřadu v případě podjatosti úřední osoby**

Podjatost úřední osoby může být shledána buď na základě námítky podjatosti účastníkem řízení, na základě sdělení příslušné úřední osoby, nebo na základě jakéhokoliv podnětu. Případná podjatost by však měla být především zkoumána z úřední povinnosti – nadřízený správní orgán si může totiž 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.<sup>31</sup>

V případě, že **uplatní námitku podjatosti účastník řízení**, o námitce podjatosti bezodkladně rozhodne představený úřední osoby usnesením,<sup>32</sup> které se oznamuje účastníku řízení. Proti usnesení je možný opravný prostředek, o kterém rozhoduje nadřízený správní orgán. Následně představený **usnesením, jež se pouze poznamená do spisu, určí jinou úřední osobu**, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti (**účastníci by měli být o usnesení vhodným způsobem vyrozuměni**). V případě, že není možné určit žádnou novou úřední osobu, budou **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), nevydá se usnesení o určení jiné osoby. Bezodkladně o situaci na správním úřadě uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní úřad pak **usnesením pověří výkonem sociálně-právní ochrany jiný OSPOD**, jehož obvod sousedí s obvodem nezpůsobilého OSPOD. K delegaci musí přistoupit i v případě, že nadřízený správní orgán dojde k závěru, že důvody vyloučení nenaplňovaly zákonné podmínky pro podjatost, neboť původně příslušný správní orgán není způsobilý věc projednat a rozhodnout.<sup>33</sup> Zjednodušeně řečeno, nadřízený správní orgán je vázán 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.

Odlišný postup je v případě, kdy **úřední osoba bez zbytečného odkladu uvědomí svého představeného o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena pro podjatost**.<sup>34</sup> Dojde-li představený k závěru, že úřední osoba, která oznámila důvody své podjatosti, je skutečně podjatá, určí za ni bezodkladně usnesením, které se pouze poznamená do spisu, jinou úřední osobu.<sup>35</sup> Správní řád<sup>36</sup> neuvádí, jestli i v případě, kdy úřední osoba sama sebe označí za podjatou (a oznámí to svému představenému), má představený úřední osoby vydat o jejím vyloučení z projednávání věci usnesení. Z logiky věci však vyplývá, že představený by měl v usnesení o určení jiné úřední osoby odůvodnit podjatost a nutnost změny pověřené úřední osoby. Jinými slovy, v usnesení prohlásí podjatost úřední osoby a určí za ni jinou.

---

31 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.

32 Ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu.

33 Závěr poradního sboru ministra vnitra č. 77 k aplikaci ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ve vazbě na ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu ze dne 22. 6. 2009.

34 Ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu.

35 Ustanovení § 14 odst. 5 správního řádu.

36 Ustanovení § 14 odst. 5 správního řádu



Podle komentáře usnesení, kterým představený určuje jinou úřední osobu na základě oznámení úřední osoby, obsahuje deklaratorní konstatování podjatosti úřední osoby a určení jiné úřední osoby.<sup>37</sup> Podle aktuálního závěru Ministerstva vnitra<sup>38</sup> **je vydání usnesení spojeno „až“ s určením jiné osoby, nikoli již s deklarováním podjatosti** (na rozdíl od námitky podjatosti, viz níže). Ustanovení platí i pro případ, kdy se představený o podjatosti dozví z jiného podnětu, tedy mimo § 14 odst. 3 správního řádu.<sup>39</sup> **Takové usnesení nabývá formální právní moci poznamenáním do spisu a nelze se proti němu odvolat.** Usnesení poznamenané do spisu může správní orgán v průběhu řízení změnit novým usnesením, které opět pouze poznamená do spisu.<sup>40</sup> **Zjednodušeně řečeno, usnesení poznamenané do spisu není závazné pro ten správní orgán, který usnesení vydal, nenabývá materiální právní moci (není závazné a nezměnitelné),** nevytváří překážku rei administratae.

Pokud nelze určit nikoho jiného, musí o tom představený uvědomit nadřízený orgán a spolu s tím mu předat spis. V takovém případě se nevydává usnesení o určení jiné osoby, neexistuje tak deklaratorní výrok o existenci podjatosti úřední osoby či osob.<sup>41</sup> Nadřízený správní orgán proto není názorem představeného vázán a může si splnění podmínek pro delegaci posoudit sám.

Podle stanoviska MPSV z roku 2012 musí sociální pracovník bezodkladně poté, kdy se dozví o okolnostech nasvědčujících tomu, že je vyloučen, **uvědomit** svého představeného. Dokud představený nerozhodne o tom, zda je sociální pracovník vyloučen, či nikoli, může tento provádět jen úkony, které nesnesou odkladu. Představený 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 samostatné usnesení – uvedené se pouze uvede v odůvodnění usnesení, jímž se určuje jiná úřední osoba. **Pokud by byl určen místo vyloučeného pracovníka jiný zaměstnanec, usnesení o tom se pouze 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, žádné usnesení se nevydává a představený uvědomí nadřízený správní orgán, který postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu, a **pověří výkonem sociálně-právní ochrany jiný OSPOD,** jehož obvod sousedí s obvodem nezpůsobilého OSPOD.

---

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

38 Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019

39 Ustanovení § 76 odst. 3 správního řádu.

40 Ustanovení § 76 odst. 3 správního řádu.

41 Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019.



#### C.4.2 Vydání usnesení o vyloučení úředních osob tajemníkem ÚMČ Praha 13

V kontextu shora uvedeného jsem dospěla k závěru, že **tajemník úřadu městské části neměl vydávat usnesení o vyloučení úředních osob, jelikož správní řád takový postup nepředpokládá (viz výše)**. Na uvedeném nic nemění ani fakt, že se v říjnu 2017 Ministerstvo vnitra vyjádřilo k předmětné záležitosti<sup>42</sup> a tvrdí, že tajemník úřadu byl oprávněn rozhodnout usnesením podle zákona o hlavním městě Praze.<sup>43</sup>

Upozorňuji, že **zákon o hl. městě Praze má speciální úpravu pouze toho, kdo je oprávněn rozhodovat o podjatosti, nikoli samotného procesu „rozhodování“**. Jinými slovy, příslušný zaměstnanec podle zákona o hl. městě Praze o **námítce podjatosti účastníka vždy rozhoduje usnesením**. Proti tomuto usnesení je přípustné odvolání. V případě, že příslušný zaměstnanec námítce podjatosti vyhoví, současně určí jinou úřední osobu, která však nesmí být k vyloučené úřední osobě ve vztahu podřízenosti. **O určení jiné úřední osoby buď na základě námítky účastníka, nebo z moci úřední vydá představený usnesení, jež se pouze poznamenává do spisu a o kterém se účastníci vhodným způsobem vyrozumí.**<sup>44</sup> **Tajemník měl neprodleně postoupit magistrátu spis spolu s řádným odůvodněním podjatosti.**<sup>45</sup>

#### C.4.3 Rozhodnutí magistrátu o delegaci na jiný orgán sociálně-právní ochrany dětí

V dubnu 2017 magistrát rozhodl usnesením<sup>46</sup> o přenesení místní příslušnosti na Úřad městské části Praha 5. V odůvodnění usnesení mimo jiné tvrdil, že usnesení tajemníka trpí zásadními vadami, jelikož nebylo prokázáno splnění podmínky pro podjatost podle ustanovení § 14 správního řádu, a že usnesení tajemník využil k řešení sporů mezi pracovníkem úřadu a rodičem, což nemůže být důvodem podjatosti. Jedná se o účelové použití institutu podjatosti na situaci, na kterou se nevztahuje, a proto je usnesení tajemníka nezákonné a věcně nesprávné. Spory mezi rodičem a pracovníky se mají řešit institutem stížnosti<sup>47</sup> nebo postupem v intencích přestupkového zákona, popř. trestního

42 Stanovisko k možnosti prohlásit usnesení o podjatosti úředních osob nicotným, č. j. MV-112491-2/LG-2017, ze dne 6. října 2017.

43 Ustanovení § 119a zákona č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

odst. 1 - Skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance hlavního města Prahy zařazeného do Magistrátu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení se oznamují řediteli příslušného odboru Magistrátu. Skutečnosti nasvědčující vyloučení ředitele odboru Magistrátu se oznamují řediteli Magistrátu. Člen zvláštního orgánu tyto skutečnosti oznamuje primátorovi. O podjatosti rozhoduje orgán, popřípadě zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují, který v případě, že zaměstnanec nebo člen orgánu bude vyloučen pro podjatost, učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení.

odst. 2 - Ustanovení odstavce 1 se obdobně použije na zaměstnance městských částí zařazené do úřadů městských částí a na členy zvláštních orgánů městských částí. V městských částech, kde není zřízen odbor úřadu městské části nebo v nichž není zřízena funkce tajemníka, se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují starostovi.

44 Ustanovení § 14 odst. 5 správního řádu.

45 Ustanovení § 14 odst. 5 správního řádu: „Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.“

46 Usnesení ze dne ze dne 4. 8. 2017, č. j. MPSV-2017/129768-231/2

47 Ustanovení § 175 správního řádu.



práva. Magistrát se odvolával na závěr poradního sboru ministra vnitra č. 77, podle něhož i v případě, že nadřízený správní orgán dojde k závěru, že důvody vyloučení nenaplňovaly zákonné podmínky pro podjatost, přesto bude postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu, tedy pověří jiný věcně příslušný správní orgán ve svém obvodu, neboť původně příslušný správní orgán není způsobilý věc projednat a rozhodnout.

**Pokud se týká vlastního obsahu usnesení magistrátu, trpí zřejmým rozporem mezi výrokem a odůvodněním.** Magistrát v odůvodnění tvrdí, že považuje důvody podjatosti, přesněji odůvodnění za nedostatečné a nezákonné, neboť tajemník usnesení vydal v rozporu s právními předpisy. Delegaci odůvodnil závěrem poradního sboru ministra vnitra č. 77. **Zdůrazňuji, že uvedený závěr se týká pouze postupu podle § 131 odst. 4 ve vazbě na námitku podjatosti podle § 14 odst. 3 správního řádu, tedy v případě, že námitku vznese účastník řízení, o které se vždy rozhoduje usnesením, proti kterému je možné uplatnit opravný prostředek.** Po nabytí právní moci usnesení je pro nadřízený správní orgán usnesení závazné. **Na případy, kdy se za podjatého považuje sám sociální pracovník podle § 14 odst. 4 správního řádu (jak tomu bylo i v nyní řešené situaci), se závěry poradního sboru č. 77 nepoužijí.**<sup>48</sup>

Magistrát tak poté, co mu ÚMČ Praha 13 postoupil spis, mohl sám vést úvahu o tom, zda jsou, či nejsou všechny osoby podjaty, a tedy vyloučeny. Delegaci tak mohl odmítnout, věc vrátit zpět podřízenému správnímu orgánu a vyzvat jej k řádnému odůvodnění podjatosti, resp. podnětu.

Magistrát mohl již v roce 2017 postupovat podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu,<sup>49</sup> jelikož tajemník neměl podle zákona vydávat usnesení o vyloučení, byť pouze poznamenané do spisu. Prohlášením nicotnosti mohl magistrát nasměrovat podřízený úřad, jak správně postupovat při řešení námítky podjatosti vznesené úřední osobou.

Pro úplnost dodávám, že nadřízený správní orgán může provést delegaci bez toho, aby ho o důvodech, pro které je třeba provést delegaci, uvědomil podřízený správní orgán, jak to předpokládá § 14 odst. 5 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. 5 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 správní orgán nejprve rozhodoval o námitce či námitkách podjatosti podle § 14 odst. 3 nebo aby svou podjatost oznámila podle § 14 odst. 4 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

48 Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019.

49 Ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu účinné do 31. 6. 2017 stanovilo, že: „Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“



předpokládá § 14 odst. 5 správního řádu.<sup>50</sup> Vydáním usnesení se tedy úřední osoba podjatou nestává ani být podjatou nepřestává, neboť podjatost je stav, který při splnění zákonem stanovených podmínek nastává ze zákona.<sup>51</sup> Pokud by magistrát postupoval shora naznačeným způsobem, výrok by zajisté korespondoval s odůvodněním.

Podle aktuálního závěru Ministerstva vnitra<sup>52</sup> v případě, že představený vydá usnesení do spisu, ve kterém shledá všechny osoby za podjaté, aniž určí jinou úřední osobu, i když právní úprava formu usnesení nepředpokládá, **je nutné na usnesení nahlížet pouze jako „na sdělení informace nadřízenému správnímu orgánu“**, které pro něj není závazné na rozdíl od usnesení vydaného v reakci na účastníkem podanou námitku podjatosti. **Usnesení tajemníka o vyloučení úředních osob založené do spisu tak není závazné ani pro magistrát, jedná se pouze o sdělení.** Pokud se nadřízený správní orgán neztotožní s názorem podřízeného správního orgánu, a to ať již co do existence podjatosti, či nemožnosti určit jinou úřední osobu, delegaci podle § 131 odst. 4 správního řádu neprovede a předaný spis mu vrátí k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření jiné úřední osoby projednáním věci.<sup>53</sup>

Shrnuji, **magistrát nepochybil**, postupoval v intencích zákona a platného stanoviska MPSV z roku 2012, když rozhodl o delegaci.

Pokud však vyhodnotil postup tajemníka jako účelový, nezákonný a věcně nesprávný, věc mohl a měl vrátit zpět, vyzvat podřízený správní orgán k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření jiné úřední osoby projednáním věci. Závěry poradního sboru ministra vnitra, na které se při delegaci odvolal, řeší zcela odlišnou situaci a takovému postupu nebránily. V takovém případě **magistrát pochybil**, pokud delegaci provedl.

#### D. Informace o dalším postupu

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k závěru, že Ministerstvo práce a sociálních věcí pochybilo, jelikož zastává a obhajuje nesprávný právní závěr, **že při výkonu sociálně-právní ochrany nelze uplatnit námitku podjatosti, která nemá oporu v zákoně.** Další pochybení spočívá v tom, že v **rozhodnutí o zrušení přenesení místní působnosti nevyslovilo jasný právní závěr, který by byl pro podřízené správní orgány vodítkem a znamenal věcný posun případu.**

50 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.

51 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.

52 Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019 se sice týká formálního správního řízení, podle aktuálního názoru ministra vnitra se v případech, že bude úkon učiněn v režimu části čtvrté správního řádu, uplatní § 154 správního řádu, který počítá s obdobným užitím § 14 správního řádu, včetně možnosti podat námitku podjatosti i podle § 14 odst. 3 správního řádu, a tedy obdobným užitím § 131 odst. 4 správního řádu. Úřední osoba se tedy může považovat za podjatou v případě, že bude postupovat v režimu části čtvrté správního řádu.

53 Podle bodu b) Závěru č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. 1. 2019.



**Magistrát hl. města Prahy pochybil, jelikož odůvodněním usnesení delegace nedal pro podřízený správní orgán jasný návod, jak řešit a postupovat v obdobných případech.** Zprávu o šetření zasílám Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., ministryni práce a sociálních věcí, a Ing. Zdeně Javornické, pověřené řízením Magistrátu hl. města Prahy, a žádám je, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení vyjádřily ke zjištěnému pochybení a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Brno 27. listopadu 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)