MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor legislativy a koordinace předpisů

14. června 2021

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci veřejného opatrovnictví

Ve svém **usnesení sp. zn. Komp 3/2018-87 ze dne 6. května 2021** Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci žalobce: Ing. T. B., proti žalovaným: 1) Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2) Ministerstvo spravedlnosti a 3) Ministerstvo vnitra o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. s. ř. s., ve věci sporu o pravomoc vyřídit podnět k provedení přezkumného řízení ve věci žádosti žalobce o nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem.

Nejvyšší správní soud v odůvodnění usnesení, kterým návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu odmítl, rozvádí vlastní argumentaci ohledně povahy veřejného opatrovnictví. Ve stručnosti se **v usnesení uvádí následující** (citace z textu usnesení):

- Soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Opatrovnictví je institutem soukromého práva, a to i v případě, že se jedná o tzv. veřejného opatrovníka.
- Obec má „způsobilost“ být opatrovníkem, což je pojem soukromoprávní, nikoliv „pravomoc“ vykonávat funkci opatrovníku, což by byl pojem veřejnoprávní.
- Výkon funkce veřejného opatrovníka hlavním městem Prahou nebo městskou částí je dle § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, výkonem přenesené působnosti. Stejně stanoví pro obce § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zdá se tedy, že dle zákona o hlavním městě Praze a obecního zřízení je veřejné opatrovnictví státní správou, jejíž výkon byl zákonem svěřen obci. Nicméně aby mohlo dojít k přenosu působnosti státu na jiné subjekty, musí ji stát nejprve mít. Působnost obecně vyjadřuje okruh úkolů, které zákon vymezuje určitému subjektu veřejné správy nebo konkrétnímu vykonavateli veřejné správy. Žádný zákon však působnost státu ve věcech veřejného opatrovnictví neupravuje; zákon o veřejném opatrovnictví v současné době neexistuje.
- Z § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení, které stanoví, že výkon veřejného opatrovnictví obcí je výkonem přenesené působnosti, nelze dovodit, že stát tuto působnost má. Uvedená ustanovení mohou pouze již existující působnost přenést.
- O výkon přenesené působnosti nemůže jít ani z důvodu výkonu veřejného opatrovnictví přímo obcí (nikoliv jejími orgány). Dle čl. 105 Ústavy nelze „svěřit“ výkon státní správy obcím a krajům jakožto územním společenstvím občanů (čl. 100 odst. 1), resp. veřejnoprávním korporacím (čl. 101 odst. 3), nýbrž jen jejich „orgánům“.

- Zákon o hlavním městě Praze, ani obecní zřízení nemohou změnit povahu institutu opatrovnictví. Obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník. Rozdíl spočívá pouze v tom, že jmenování obec opatrovníkem není vázáno na její souhlas. Opatrovník autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech a nemůže svou vůli sám vynucovat na třetích osobách. Postavení obce je stejné – ani obec nevykonává při výkonu funkce veřejného opatrovníka veřejnou moc.
- Z výše uvedeného popisu veřejného opatrovnictví plyne, že v posuzované věci jde o správu nevrchnostenskou. Tu vykonává obec jako veřejnoprávní korporace dle § 2 odst. 1 obecního zřízení.
- Soudu je znám nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 2936/15, který v bodě 19 uvádí, že výkon funkce veřejného opatrovníka je výkonem přenesené působnosti. Tento závěr je ale učiněn pouze s odkazem na nespecifikované „předchozí judikaturní výklady“ a na znění § 149b odst. 3 obecního zřízení. Ústavní soud se povahou veřejného opatrovnictví podrobně nezabýval a rozhodnutí Nejvyššího soudu v dané věci zrušil pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, protože Nejvyšší soud nevypořádal v dovolání vznesenou námitku. Jelikož je nález Ústavního soudu opřen o právo na spravedlivý proces a problematiku rozhodnou pro nyní projednávanou věc podrobněji nezkoumal, považuje Nejvyšší správní soud za přípustné se s ohledem na svou vlastní argumentaci od jeho závěru odchýlit.
- Nejvyšší správní soud se dále zabýval výkladem § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení, protože z výše uvedených důvodů nemohou upravovat přenos působnosti. Předmětná ustanovení byla do obecního zřízení a zákona o hlavním městě Praze začleněna zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva (tzv. „změnový zákon“). Nepřichází tedy v úvahu ani nepřímá derogace těchto ustanovení občanským zákoníkem z časových důvodů, protože nabyla účinnosti zároveň s ním. Zdá se tedy, že jsou obsoletní, právně vyčpělá; byla ovšem jako taková již přijata.

  Proti vložení obsoletního ustanovení do zákona stojí uznávaná koncepce racionálního zákonodárce, … a z které lze dovodit, že racionální zákonodárce netvoří nadbytečné právo.
- V souladu s uvedeným je v nyní projednávané věci jedinou možnou cestou najít racionální interpretaci § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení. Jediným racionálním výkladem je, že účelem ustanovení je zajistit finanční zabezpečení výkonu veřejného opatrovnictví obcí, ačkoliv to zákonodárce učinil nepromyšleně. Dle § 31 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze a § 62 obecního zřízení obdrží obce a Praha ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.
- Nejvyšší správní soud sdílí názor, že obce by měly za výkon funkce veřejného opatrovníka dostávat kompenzaci, zvláště v případě, že se svým ustanovením nemusí vyjádřit souhlas. Nicméně nepovažuje za vhodné, aby se fingoval výkon přenesené působnosti. Pokud zákonodárce nebo případně vláda považují náhradu

za správu jmění dle § 462 občanského zákoníku za nedostatečnou, jistě jsou schopni přijmout či navrhnout jasnou a neproblematickou právní úpravu nebo užít již existující instituty.

Právní závěry obsažené v odůvodnění předmětného usnesení Nejvyššího správního soudu lze tedy **shrnout** tak, že **Nejvyšší správní soud nepovažuje výkon veřejného opatrovnictví obcí za výkon přenesené působnosti**, a to s ohledem na to, že neexistuje-li státní správa (působnost státu), nelze její výkon ani přenést na obce (resp. orgány obcí).

K argumentaci Nejvyššího správního soudu je třeba ovšem doplnit, že **Nejvyšší správní soud vůbec nevzal v potaz jiné rozhodnutí Ústavního soudu**, a to **usnesení sp. zn. II. ÚS 995/07 ze dne 10. července 2007** (usnesení ÚS je připojeno v příloze), tedy usnesení, které předcházelo právě i výslovnému zakotvení pravidla, že v případě výkonu veřejného opatrovnictví obcí jde o výkon přenesené působnosti, do zákona o obcích (a obdobně do zákona o hlavním městě Praze) a které právě bylo argumentační oporou zákonodárce při úvahách o povaze veřejného opatrovnictví. V odůvodnění tohoto usnesení Ústavní soud uvedl (citace z usnesení ÚS):

- Ústavní soud však přesto považuje za nutné uvést k problematice ustanovování „orgánů místní správy“ opatrovníky podle § 27 odst. 3 o. z. následující. Institut opatrovnictví nastupuje mimo jiné tam, kde na základě rozhodnutí soudu byl jednotlivec zbaven způsobilosti k právním úkonům. Ústavní soud již v minulosti vyložil, že takové rozhodnutí představuje omezení základních práv jednotlivce garantovaných čl. 5 Listiny (právo být subjektem práv) a čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny (právo na lidskou důstojnost a zachování osobnostní integrity jednotlivce) … Omezení způsobilosti k právním úkonům je tedy vždy rozhodnutím státu, kterým stát - za ústavně aprobovaných podmínek - vstupuje do autonomního prostoru jednotlivce, přičemž je to stát, který nese plnou odpovědnost za to, že za trvání tohoto omezení se nijak nezhorší postavení či „kvalita“ právního jednání jednotlivce.
- Z toho lze vyvodit, že je to rovněž stát, který nese primárně povinnost vykonávat opatrovnictví osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům tam, kde nenalezne vhodnou osobu z okruhu příbuzných opatrovance či dalších soukromých osob, které by byly ochotny dobrovolně tuto funkci převzít a s náležitou péčí ji vykonávat. Z tohoto hlediska je třeba přistupovat k institutu tzv. veřejného opatrovnictví zajišťovaného podle ustanovení § 27 odst. 3 o. z. „orgány místní správy“.
- Jak zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tak v současnosti platný zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, problematiku výkonu opatrovnictví obcemi výslovně neřeší. Jak však již uvedeno shora, primárně je to stát, který je vůči osobě zbavené způsobilosti k právním úkonům povinován ochranou jejích základních práv, tj. konkrétně zajistit jí kvalifikované zastupování v právních vztazích, a tam, kde neexistuje soukromá osoba ochotná takovou funkci zastávat, je stát povinen vykonávat tuto funkci sám. S ohledem na to je jedinou ústavně konformní

interpretací § 27 odst. 3 o. z. taková interpretace, která reflektuje toto postavení a roli státu ve vztahu k ochraně základních práv. A v daném případě je třeba připomenout, že stát je povinen poskytnout ochranu samotné lidské důstojnosti osob zbavených způsobilosti k právním úkonům; jde tedy o poskytnutí ochrany ze strany státu základním právům, které tvoří samotný základ našeho ústavního pořádku. Dané ustanovení je tedy třeba vykládat tak, že „orgánem místní správy" je obec, která opatrovnickou funkci vykonává jako „organizační součást" státu, nikoliv jako korporace nadaná územní samosprávou. **Jinak řečeno, shora vyložené ústavněprávní hledisko vyžaduje, aby výkon opatrovnické funkce byl považován za výkon přenesené, nikoliv samostatné působnosti obce.** Toto hledisko musí v podmínkách demokratického právního státu nutně převážit nad problematickým pohledem ryze civilistickým, jak byl prezentován v dosavadní judikatuře obecných soudů, a rovněž nad shora citovaným ustanovením § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, při jehož přijetí zákonodárce, jak shora uvedeno, jistě nezvažoval všechny zvláštní situace, kdy je obec pověřována výkonem pravomocí.

V opačném případě, pokud by nebylo možno dospět k tomuto ústavně konformnímu výkladu § 27 odst. 3 o. z., byl by Ústavní soud nucen ze shora uvedených důvodů toto ustanovení pro jeho neústavnost zrušit.

Ve vztahu k nynějšímu usnesení Nejvyššího správního soudu, s ohledem na skutečnost, že uvedené usnesení Ústavního soudu Nejvyšší správní soud ve své argumentaci zcela pominul (přičemž to skoro vypadá, že mu toto usnesení Ústavního soudu nebylo známo, když jinak odchýlení od judikatury Ústavního soudu odůvodňuje), **je tedy otázkou, jak se vzájemně odchylnými právními závěry ohledně povahy veřejného opatrovnictví ze strany Ústavního soudu a ze strany Nejvyššího správního soudu naložit**.

Nejvhodnějším řešením je zcela jistě **přijetí jednoznačné úpravy v zákoně** (dosavadní legislativní snahy v této oblasti však zatím opakovaně nebyly úspěšné). Do té doby zřejmě nicméně **není důvod zpochybnit či dokonce vyloučit aplikaci právní úpravy v zákoně o obcích a v zákoně o hlavním městě Praze označující výkon veřejného opatrovnictví za výkon přenesené působnosti**, a to i právě s ohledem na **nutnost zajistit financování této agendy** (formou příspěvku na výkon přenesené působnosti).