

DISKUSE

Zbyněk Vočka

Povaha veřejného opatrovnictví a názor Nejvyššího správního soudu

Úvod

Veřejné opatrovnictví je obcemi (respektive obecními úřady) po řadu let vykonávanou působností. Dlouhodobě se však rovněž potýká s celou řadou problémů.¹⁾ Jedním z nich byla rovněž nezodpovězená otázka, pod které ministerstvo veřejné opatrovnictví spadá.²⁾ A nebylo tak ani jasné, které ministerstvo je nadřízeným správním orgánem pro případné řešení některých problémů. Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) na začátku května 2021 rozhodl ve věci kompetenčního sporu.

Na toto rozhodnutí správní orgány dlouho čekaly, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však přineslo velmi nečekané rozuzlení otázky. Názor Nejvyššího správního soudu na problematiku veřejného opatrovnictví lze eufemisticky označit za překvapivý, odborníci věnující se veřejnému opatrovnictví spíše toto rozhodnutí (usnesení) považují za šokující.

V tomto příspěvku se autor hodlá zamyslet nad některými aspekty pohledu Nejvyššího správního soudu.

Veřejné opatrovnictví

Veřejným opatrovníkem soud jmenuje obec v případě, kdy není možné jmenovat opatrovníkem jinou vhodnou fyzickou osobu.³⁾ Občanský zákoník dále normuje, že *„Způsobilst být veřejným opatrovníkem má obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu; jmenování veřejného opatrovníka podle jiného zákona není vázáno na jeho souhlas.“*⁴⁾ Ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obcích stanoví, že výkon funkce

¹⁾ K tomu podrobněji viz např. VOČKA, Z.: Problematické aspekty právní úpravy (především veřejného) opatrovnictví. *Právo a rodina*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, č. 9 a 10/2020. 22. ročník. ISSN 1212-866X.

²⁾ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, nesvěřuje veřejné opatrovnictví žádnému ministerstvu.

³⁾ § 471 odst. 2 občanského zákoníku.

⁴⁾ § 471 odst. 3 občanského zákoníku.

veřejného opatrovníka, jímž je podle občanského zákoníku jmenována obec, je výkonem přenesené působnosti.⁵⁾

Důvody kompetenční žaloby

Žalobce se kompetenční žalobou domáhal, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušným ústředním správním úřadem je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Žalobce se neúspěšně snažil domoci provedení přezkumného řízení, respektive zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, kterým rozhodl jako odvolací správní orgán o rozhodnutí (usnesení), jímž bylo žalobci neumožněno nahlížení do spisu veřejného opatrovníka. Veřejným opatrovníkem žalobcovy matky byla jmenována Městská část Praha 13. Ve své žalobě tvrdil, že vznikl negativní kompetenční spor, když se odmítlo zabývat podnětem k provedení přezkumného řízení Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo práce a sociálních věcí (žalovaní), neboť se v dané věci ani jedno z těchto ministerstev nepovažovalo za nadřízený správní orgán ve smyslu § 178 správního řádu. Podnětem žalobce se tak nezabývalo ani jedno z uvedených ministerstev. Z tohoto důvodu podal žalobce kompetenční žalobu. Tuto žalobu NSS odmítl usnesením sp. zn. Komp 3/2018 – 87⁶⁾ ze dne 6. 5. 2021.

Pohled Nejvyššího správního soudu na institut veřejného opatrovníka

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ve věci, která je předmětem sporu, nelze vést řízení, ani vydat rozhodnutí, resp. přezkumné řízení nemůže proběhnout, ani nelze zahájit. Jestliže tak neexistuje řízení, a dokonce ani po právu nemůže být zahájeno (začít) existovat, nevzniká tu už z povahy věci kompetenční spor (bod 41 odůvodnění usnesení).

Za zásadní je však nezbytné považovat formulovaný pohled NSS na povahu funkce veřejného opatrovníka. V nosných částech odůvodnění usnesení se totiž NSS „zaměřil zejména na povahu funkce veřejného opatrovníka a jejího výkonu, protože jsou pro věc rozhodné.“⁷⁾ NSS uvádí, že „Obec má „způsoblost“ být opatrovníkem, což je pojem soukromoprávní, nikoliv „pravomoc“ vykonávat funkci opatrovníka, což by byl pojem veřejnoprávní.“⁸⁾ „Zdá se tedy, že dle zákona o hlavním městě Praze a obecního zřízení je veřejné opatrovnictví státní správou, jejíž výkon byl zákonem svěřen obci.“⁹⁾ „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

⁵⁾ „Výkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku obcí je výkonem přenesené působnosti.“

⁶⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu je dostupné na <https://1url.cz/QKHCE>.

⁷⁾ Bod 23 odůvodnění usnesení.

⁸⁾ Bod 25 odůvodnění usnesení.

⁹⁾ Bod 26 odůvodnění usnesení.

pouze již existující působnost přenést.“¹⁰⁾ „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“ (Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k čl. 105, s. 1237.). [...] Proto mohou být výkonem státní správy pověřeny jednotlivé orgány, nikoliv obec či kraj jako veřejnoprávní subjekt (Rychetský, P., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, k čl. 105, bod 9.).“¹¹⁾ „Obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník. [...] Postavení obce je stejné – ani obec nevykonává při výkonu funkce veřejného opatrovníka veřejnou moc.“¹²⁾ „Z výše uvedeného popisu veřejného opatrovnictví plyne, že v posuzované věci jde o správu nevrchnostenskou.“¹³⁾ „Veřejné opatrovnictví je výkonem nevrchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto korporace v obdobném postavení jako jakákoliv jiná soukromoprávní osoba. Na tuto činnost správní řád nedopadá. Dle § 1 odst. 1 spr. ř. upravuje správní řád postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.“¹⁴⁾

V dalších částech usnesení se Nejvyšší správní soud zabývá ustanoveními § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, která označuje za obsoletní, právně vyčpělá, která pouze fingují výkon přenesené působnosti.¹⁵⁾

Polemika s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu

Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto příspěvku, rozhodnutí NSS je velmi překvapující. Nelze se ztotožnit ani s většinou uvedených závěrů NSS, které jsou v některých částech pro autora tohoto příspěvku téměř nepochopitelné.

NSS staví svůj pohled na povahu funkce veřejného opatrovníka na tvrzení, že žádný zákon působnost státu ve věcech veřejného opatrovnictví neupravuje, když zákon o veřejném opatrovnictví v současné době neexistuje, přičemž již citovaná ustanovení zákonů o územních samosprávných celcích¹⁶⁾ mohou případně toliko přenést existující působnost (viz výše bod 27 odůvodnění usnesení). S tím se rovněž váže tvrzení, že způsobilost být opatrovníkem je pouze pojem soukromoprávní, přičemž by muselo být v zákoně obsaženo, že jde o „pravomoc“, což by byl pojem veřejnoprávní (bod 26 odůvodnění).

¹⁰⁾ Bod 27 odůvodnění usnesení.

¹¹⁾ Bod 28 odůvodnění usnesení.

¹²⁾ Bod 30 odůvodnění usnesení.

¹³⁾ Bod 32 odůvodnění usnesení.

¹⁴⁾ Bod 38 odůvodnění usnesení.

¹⁵⁾ Body 34 – 37 odůvodnění usnesení.

¹⁶⁾ Pojem zákony o územních samosprávných celcích v tomto příspěvku autor označuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

K tomu autor nahlédl do několika jiných zákonů, aby zjistil, zda používá zákonodárce pojem pravomoc, jak vyžaduje v usnesení NSS. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, obsahuje slovo „pravomoc“ v různých tvarech ve 13 případech, například v § 16 odst. 2: „Působnost stavebních úřadů, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají podle tohoto zákona dále [...]“ nebo v § 17 odst. 2: „Vyhradí-li si krajský úřad podle odstavce 1 pravomoc k vydání územního rozhodnutí v případě záměru posuzovaného z hlediska vlivu na životní prostředí podle zvláštních právních předpisů,¹⁷⁾ vykonává rovněž pravomoc podle části čtvrté hlavy I dílu 1 a podle § 122, 123 a 124 tohoto zákona.“ Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, však slovo „pravomoc“ neobsahuje ani jednou, přesto je nepochybné, že upravuje pravomoc orgánů v oblasti sociálního zabezpečení, a to při výkonu vrchnostenské správy. Obdobně je tomu i v případě zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Pokud by mělo jít o působnost státu pouze v případě, kdy v zákoně bude výslovně uvedeno, že jde o pravomoc, potom by v řadě oblastí o výkon působnosti nemohlo jít, přestože toto dosud NSS nijak nerozporoval a rozhoduje v těchto úsecích státní správy dlouhodobě o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů.

Je tak, dle názoru autora, zřejmé, že pojem „pravomoc“ je spíše pojmem, který používá doktrína. Prof. Sládeček definuje pravomoc takto: „*Pravomoc (vrchnostenská či výsostná moc) je určujícím, zásadním rysem a znamená právní prostředky, které má správní úřad k dispozici pro výkon působnosti. Obvykle se pak uvádí, že pravomoc správního úřadu se projevuje zejména jako oprávnění: 1. vydávat nařízení (normativní správní akty), 2. vydávat správní akty (rozhodnutí, individuální správní akty), 3. vydávat opatření obecné povahy, 4. uzavírat veřejnoprávní smlouvy, 5. provádět výkon správních rozhodnutí (exekuci), 6. provádět úkony správního dozoru a další kontrolní úkony.*“¹⁷⁾ Kopecký k pojmu pravomoc uvádí: „*Mocenské právní prostředky, které má vykonavatel veřejné správy za účelem výkonu jeho působnosti, se označují jako pravomoc.*“¹⁸⁾ Nad rámec výčtu obsaženého v definici Sládečka mezi způsoby, jimiž se v oblasti veřejné správy pravomoc uskutečňuje, zahrnuje *bezprostřední zásahy, faktické pokyny a zajišťovací úkony.*“¹⁹⁾ Podle Hendrycha potom: „*Zvláštní postavení mezi právním prostředky zaujímá pravomoc, která spočívá v oprávnění orgánu vykonávat veřejnou moc. To znamená, že orgán mající pravomoc, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a rozhodnutí jím účinně nezávisí na vůli subjektu, jemuž je adresováno (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 75/93).*“²⁰⁾

¹⁷⁾ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, str. 263.

¹⁸⁾ KOPECKÝ, M.: *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9, str. 70.

¹⁹⁾ Ibid.

²⁰⁾ HENDRYCH, D.: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str. 75.

Je zřejmé, že pojem pravomoc směřuje k vrchnostenské správě. Přitom ani doktrína nestanoví, že by pravomoc orgánu veřejné správy musela být označena formálně jako pravomoc. V tomto smyslu tak jistě není možné uvažovat v případě veřejného opatrovnictví o pravomoci, když je třeba souhlasit s NSS, že se jedná v případě výkonu funkce veřejného opatrovníka o výkon nevvrchnostenské správy.

Pokud jde o působnost, tu Sládeček chápe jako „[...] zákonem (věcně a prostorově) vymezená oblast, v jejímž rámci, resp. kde uplatňuje především – ale nikoli pouze – svou pravomoc. Jako působnost může být stanoveno také plnění úkolů nevvrchnostenského, pečovatelského charakteru, např. péče o právní úpravu, péče o rozvoj určité oblasti (tělovýchovy, zdravotnictví, vzdělávání).“²¹⁾ O působnosti potom hovoří výslovně rovněž zákon o obcích s tím, že „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“²²⁾ I z tohoto ustanovení je tak zřejmé, že jak plnění úkolů vrchnostenské tak i nevvrchnostenské správy (tj. působnost obce) může být výkonem přenesené působnosti.

Autor zastává názor, že u výkonu veřejného opatrovnictví lze hovořit toliko o působnosti. Že jde v případě veřejného opatrovnictví o působnost státu nakonec konstatoval Ústavní soud ČR již v roce 2007, když uvedl: „Z toho lze vyvodit, že je to rovněž primárně stát, který je vůči osobě zbravené způsobilosti k právním úkonům povinován ochranou jejich 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**. 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. **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 převážet nad problematickým pohledem ryze civilistickým**, jak byl prezentován v dosavadní judikatuře obecných soudů, a rovněž nad ustanovením § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, při jehož přijetí zákonodárce jistě nezvažoval všechny zvláštní situace, kdy je obec pověřována výkonem pravomocí.“²³⁾ (poznámka: zvýraznění přidáno autorem).

²¹⁾ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, str. 263.

²²⁾ § 8 zákona o obcích.

²³⁾ Viz usnesení Ústavního soudu ČR č. j. II. ÚS 995/07 ze dne 10. 7. 2007, dostupné na <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=55512&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Možno rovněž poukázat na čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.), podle kterého je to rovněž stát, který má celou řadu závazků.²⁴⁾

Autor musí připustit, že veřejné opatrovnictví je působnost veřejné správy, která leží na pomezí soukromého a veřejného práva. Lze však rovněž připomenout, že soukromoprávní a veřejnosprávní regulace se často prolíná.²⁵⁾ Velmi problematické je právě to, jak se vypořádat s tím, že jmenování veřejného opatrovníka je záležitostí civilního práva (civilním soudem), výkon funkce orgánem obce spadá do oblasti práva veřejného a důsledky činnosti orgánu obce se promítají do vztahů v oblasti práva soukromého. To vyřešil zákonodárce právě změnami zákonů o územních samosprávných celcích, když do těchto zákonů vložil ustanovení, které stanoví, že tuto funkci (je-li soudem obec jmenována veřejným opatrovníkem) vykonává jako výkon působnosti přenesené. Problém dualismu při výkonu opatrovnictví však bude nastávat kdykoliv, ať už bude výkon veřejného opatrovníka vykonávat stát prostřednictvím svých správních úřadů, nebo přenesením působnosti na orgány územní samosprávy.

A tento problém souvisí i s tím, co NSS uvádí v bodech 27 a 28 odůvodnění usnesení. S ohledem na výše zmíněný dualismus práva, kdy konkrétního veřejného opatrovníka jmenuje soud, tak teprve pravomocným rozhodnutím soudu je založena působnost konkrétní obce, respektive obecního úřadu. Ustanovení § 471 odst. 3 občanského zákoníku, které hovoří o způsobilosti obce být veřejným opatrovníkem. K tomu Nejvyšší soud ČR uvádí: „*Za překážku pro jmenování obce veřejným opatrovníkem nelze považovat ani to, že výkon funkce veřejného opatrovníka obcí je výkonem přenesené působnosti (§ 149b odst. 3 zákona o obecním zřízení, ve znění zákona č. 303/2013 Sb.). V souvislosti s jmenováním veřejného opatrovníka je nutno důsledně rozlišovat mezi způsobilostí být jmenován veřejným opatrovníkem a (faktickým) výkonem této činnosti. Ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obecním zřízení neznamena nic jiného, než, že obecní úřad bude v rámci přenesené působnosti podle ustanovení § 109*

²⁴⁾ K závaznosti Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením podrobněji viz nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 2637/17: „Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že jmenovaná úmluva je v souladu s čl. 10 Ústavy plnohodnotnou a závaznou součástí právního řádu České republiky, neboť se jedná o vyhlášenou mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána. Nejedná se tedy o žádný nezávazný, „soft-law“ dokument, jak v napadeném rozhodnutí naznačil Nejvyšší správní soud (byť ve svém vyjádření k ústavní stížnosti již uznal status dotčené úmluvy dle čl. 10 Ústavy, včetně její závaznosti).“

²⁵⁾ K tomu viz např. Ondřejek: „V mnoha rozhodnutích se k tématu právního dualismu vyjádřil rovněž Ústavní soud. Za klasické lze již dnes označit jeho torzení v jednom z nálezu k této problematice, že „soukromé a veřejné právo není odděleno čínskou zdí“. Tímto rozhodnutím Ústavní soud potvrdil závěry doktríny o existenci právních institutů na pomezí soukromého a veřejného práva, z čehož mimo jiné plyne, že soukromoprávní a veřejnosprávní metoda regulace se často prolíná.“ in GERLOCH, A. a ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. ed.: *Soukromé a veřejné v kontextu institucionálních a normativních proměn práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-705-4, str. 121.

odst. 3 písm. b) zákona o obecním zřízení plnit úkoly vyplývající z činnosti veřejného opatrovníka, neboť občanský zákoník ani ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obecním zřízení nesvěřuje realizaci výkonu funkce veřejného opatrovníka jinému obecnímu orgánu, pouze tehdy bude-li veřejným opatrovníkem podle ustanovení § 471 odst. 3 o. z. jmenována obec.“²⁶⁾

Jestliže čl. 105 Ústavy hovoří o možnosti přenést výkon státní správy na orgány samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon, jednalo by se v případě veřejného opatrovnictví o zcela neřešitelný problém, neboť opatrovníkem může být jmenován pouze nositel právní osobnosti, jímž však orgán územního samosprávného celku není. Pro tento účel však zcela nepochybně konstruoval zákonodárce ustanovení § 109 odst. 3 písm. b) a § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích. Podle ustanovení § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích totiž přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona, přičemž ustanovení § 109 odst. 3 písm. b) zákona o obcích normuje, že přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce, vykonává obecní úřad. Pokud by ve smyslu uvedeného čl. 105 Ústavy musel pokaždé onen zvláštní zákon stanovit konkrétní orgán obce, potom by toto ustanovení bylo obsoletní (a to již v okamžiku jeho vzniku).

Dlužno dodat, že ani Ústavní soud ČR, který opakovaně rozhodoval²⁷⁾ o působnosti (způsobivosti) obce jako veřejného opatrovníka v žádném svém rozhodnutí nezpochybnil, že se jedná o výkon přenesené působnosti.

Závaznost usnesení Nejvyššího správního soudu

Za důležité považuje autor zmínit, jak je to se závazností usnesení Nejvyššího správního soudu, *ergo* zda je pohled NSS na povahu funkce veřejného opatrovníka závazný pro ústřední orgány státní správy a úřady územních samosprávných celků.

NSS rozhodl o odmítnutí žaloby, když konstatoval, že z povahy věci nevznikl kompetenční spor, neboť v projednávané věci nerozhodoval orgán veřejné správy ve funkčním pojetí, protože obce jako veřejný opatrovník nevykonává vrchnostenskou správu a nerozhoduje o právech a povinnostech (body 41 a 44 odůvodnění usnesení NSS). Rozhodoval tak usnesením v návaznosti na ustanovení § 99 písm. a), v návaznosti na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) a § 55 soudního řádu správního. Podle ustanovení § 55 odst. 5 soudního řádu správního o usnesení platí přiměřeně ustanovení o rozsudku, kdy podle § 54 odst. 6 soudního řádu správního výrok pravomocného rozsudku je závazný

²⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 24 Cdo 2877/2020 ze dne 29. 10. 2020

²⁷⁾ Např. viz I. ÚS 2936/15, II. ÚS 907/17, oba dostupné na <https://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>.

pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci. Z tohoto pohledu by se tak všechny tři žalované ústřední správní úřady měly s velkou pravděpodobností nadále řídit názorem NSS, že výkon přenesené působnosti není výkonem veřejné správy a „*Obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník.*“²⁸⁾

Dopady pohledu Nejvyššího správního soudu na výkon veřejného opatrovnictví

Pokud by veřejná správa přijala, zejména tedy ústřední orgány státní správy, výklad, který poskytl NSS, došlo by k výrazné proměně výkonu veřejného opatrovnictví.

Problematickou se jeví zejména myšlenka NSS, že obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník. Tato myšlenka by mohla obstát v rovině soukromého práva. V oblasti práva veřejného nelze obec jako opatrovníka srovnávat s tzv. soukromým opatrovníkem. Obec má sice právní osobnost, vůli této osoby nevytváří tento subjekt práva sám (jako konkrétní fyzická osoba). Ryze soukromoprávní právní vztahy jsou obcí realizovány pouze v situaci, kdy obec v rámci výkonu samostatné působnosti vystupuje jako jedna ze stran právního vztahu. Tak tomu při výkonu veřejného opatrovnictví být nemůže. Opatrovník (soukromý i veřejný) má sice dbát názorů opatrovance, přihlížet k nim atd.,²⁹⁾ je zřejmé, že v rámci výkonu opatrovnictví v některých záležitostech rozhoduje namísto opatrovance (tzv. zástupné rozhodování). Pokud by se nejednalo o výkon státní správy (přenesenou působnost), jak tvrdí NSS, tak by muselo jít o výkon samostatné působnosti obce, přičemž i rozhodování ve věci veřejného opatrovnictví by se muselo řídit principy, které jsou definovány pro jakékoliv jiné rozhodování orgánů obce. Za obec vytváří její vůli příslušný orgán obce.³⁰⁾ V případě veřejného opatrovnictví by to musela být rada obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, by vůli vytvářel přímo starosta). Autor jen těžko může přistoupit na myšlenku, že by rozhodnutí, jak má být ve věci opatrovance postupováno, přijímala rada obce, tedy kolektivní orgán složený ze zástupců volených v rámci voleb do obecních zastupitelstev, tedy osoby, které do svého rozhodování mohou promítat své vlastní vidění světa či politické preference atd.

Za odlišující veřejného opatrovníka od soukromého považuje autor rovněž skutečnost, že při jmenování veřejného opatrovníka není nijak zjišťována vhodnost této (právní) osoby pro výkon opatrovnictví. Obec rovněž nemá možnost odmítnout výkon této funkce³¹⁾. Automaticky tak dochází k tomu, že není splněn jeden z principů jmenování opatrovníka soukromého,

²⁸⁾ Bod 30 odůvodnění usnesení NSS.

²⁹⁾ § 467 odst. 1 občanského zákoníku.

³⁰⁾ K tomu srov. např. nález Ústavního soudu ČR č. j. I. ÚS 2574/14, dostupný na <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=89547&pos=1&cnt=1&typ=result>.

³¹⁾ § 471 odst. 3 občanského zákoníku

jímž nepochybně je existující vztah (nejlépe vztah důvěry) mezi osobou, která má být jmenována opatrovníkem, a opatrovancem. Ten však u veřejnoprávní korporace lze předpokládat jen velmi složitě. I z tohoto důvodu je třeba považovat za vhodné, aby výkon veřejného opatrovnictví podléhal zvýšené kontrole (nejen kontrole soudní), tedy kontrole výkonu přenesené působnosti.

Pokud nepůjde o výkon přenesené působnosti, nebude možné, aby Ministertvo vnitra poskytovalo na výkon této působnosti příspěvek. To je však v přímém rozporu s názorem Ústavního soudu³²⁾.

Obsoletní by se stala novela vyhlášky³³⁾ č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, kterou byla zavedena zvláštní odborná způsobilost „při výkonu veřejného opatrovnictví“.

Závěr

Jak již bylo uvedeno v úvodu, rozhodnutí NSS bylo praxí velmi očekávané. O to víc potom bylo překvapující. Autor považuje za nezbytné, aby pohled NSS byl přezkoumán jiným soudem. V úvahu přichází pouze Ústavní soud ČR. Na ten by se však musel obrátit žalobce³⁴⁾, který se žalobou domáhal v rámci kompetenčního sporu určení příslušného ústředního správního úřadu.

Lze vyjádřit názor, že NSS přistoupil k posouzení povahy výkonu veřejného opatrovnictví formalisticky. Autor je přesvědčený, že užitím objektivně teleologického výkladu by musel NSS dospět k jiným závěrům.

Jak již zaznělo, tak se autor shoduje s NSS v tom, že výkon veřejného opatrovnictví (obcí) je výkonem nevrchnostenské, pečovatelské správy. Nelze však souhlasit s NSS v tom, že by obec měla stejné postavení jako každý jiný (soukromý) opatrovník.

I výkon nevrchnostenské správy může být výkonem přenesené působnosti.

³²⁾ Viz nálezný Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 2936/15, z něhož vyplývá: „Je povinností státu poskytnout obci, která je rozhodnutím soudu ustanovena opatrovníkem, takové finanční zajištění, aby měla dostatečné materiální a personální kapacity opatrovnickou funkci řádně vykonávat [usnesení sp. zn. II. ÚS 995/07 ze dne 10. 7. 2007 (U 9/46 SbNU 519)]. Náklady, které stát obci jako veřejnému opatrovníkovi hradí, by měly odpovídat reálným nákladům obce, které se přímo váží na povinnosti opatrovníka vůči opatrovanci podle občanského zákoníku.“

³³⁾ Vyhláškou č. 173/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁾ K tomu podrobně Frumarová uvádí: „Pokud se týká případných možností obrany proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kompetenční žalobě, pak lze jen stručně připomenout, že ani užití institutu kasační stížnosti (srov. § 53 odst. 3 a § 102 s. ř. s.) ani obnova řízení (§ 114 odst. 1 s. ř. s.) není v těchto případech možná. V úvahu tedy přichází pouze možnost obrany prostřednictvím ústavní stížnosti, avšak toliko pro ty případy, kdy stěžovatelem bude fyzická nebo právnická osoba, jež byla žalobcem a jež tvrdí, že pravomocným rozhodnutím (Nejvyššího správního soudu) v řízení (o kompetenční žalobě), jehož byla účastníkem, bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo nebo svoboda.“ viz FRUMAROVÁ, K.: Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. *Správní právo*, 2013, č. 6, s. 313-331.

O tom nakonec rozhodoval v minulosti již sám NSS, když konstatuje, že „[...] správa pečovatelská si právě pro svou rozmanitost žádá širokého rejstříku nástrojů, zahrnujícího jak prostředky soukromého práva, tak prostředky práva veřejného.“³⁵⁾

Pokud NSS dospěl k závěru, že veřejné opatrovnictví není výkonem působnosti státu, resp. výkonem veřejné správy, je s podivem, že NSS shledal v roce 2020, že „Poskytování stravy je faktickým jednáním věznice vůči odsouzenému v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy nad odsouzenými, a proto neposkytnutí takové stravy, jakou předepisuje zákon, může být podle své povahy nezákonným zásahem.“³⁶⁾

Autor tak zastává názor, že výkon funkce veřejného opatrovníka (obcí) je výkonem státní správy, resp. přenesenou působností vykonávanou obcí.

Je potom další otázkou, k níž se NSS již nevyjádřil, zda na některé postupy veřejného opatrovníka je nezbytné použít ustanovení správního řádu. Přestože judikatura i doktrína se kloní k názoru, že správní řád se použije pouze na výkon vrchnostenské správy, je dosud soudy nezodpovězená otázka, která byla původcem sporu, zda veřejný opatrovník, jímž je obec (obecní úřad), musí při výkonu nevvrchnostenské správy o požadavku osoby nahlédnout do opatrovnického spisu rozhodovat podle správního řádu. NSS zodpovězení této otázky nahlédl prizmatem svého pohledu na výkon funkce veřejného opatrovníka, tedy, že „Na spis vedený obcí mimo oblast vrchnostenské správy ve věci veřejného opatrovnictví nelze § 38 odst. 2 spr. ř. aplikovat, a to ani pomocí analogie, protože jde o situaci zcela odlišnou od správního řízení dle § 9 spr. ř., jak dokládá povaha veřejného opatrovnictví vyličená výše.“³⁷⁾ Autor se s tímto pohledem neztotožňuje.

I správní řád sám používá pojem působnosti, když v § 1 odst. 1 stanoví: „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).“ Ze zvláštní části důvodové zprávy správního řádu vyplývá: „Tímto ustanovením je pozitivně vymezován předmět úpravy zákona. Jedná se o vymezení institucionální, zákon se vztahuje na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy. Okruh správních orgánů vymezuje toto ustanovení pro účely správního řádu legislativní zkratkou. Návrh správního řádu se vztahuje nejen na správní řízení v užším slova smyslu (postup správního orgánu směřující k rozhodnutí (ať konstitutivnímu či deklaratornímu) o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (účastníků řízení), ale na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy, tedy na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám (dotčené osoby), neupravenou jinými právními předpisy.“

³⁵⁾ Viz usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 31/2007.

³⁶⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2020, č. j. 2 As 280/2019-20.

³⁷⁾ Bod 40 odůvodnění usnesení.

Jak uvádí i Vedral: „Nový správní řád se vztahuje na postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, jeho věcná působnost je tedy mnohem širší než u předchozího správního řádu. Nový správní řád se nevztahuje jen na „správní řízení, v němž orgány veřejné správy rozhodují o právech a povinnostech“, ale zásadně na výkon veškeré veřejnoprávní působnosti v oblasti veřejné správy, tedy nejen na správní řízení v užším slova smyslu, jakožto postup správního orgánu směřující k vydání rozhodnutí (ať konstitutivnímu či deklaratornímu) o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ale na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřujících navenek vůči fyzickým a právnickým osobám, neupravenou jinými právními předpisy.“³⁸⁾

Autor tak připouští, že i na některé postupy realizované orgánem veřejné správy v rámci výkonu nevrchnostenské správy, považuje za nezbytné aplikovat ustanovení správního řádu. To dovozuje zejména z ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 177 správního řádu. Ustanovení § 177 odst. 1 normuje minimálně užití základních zásad činnosti správních orgánů při výkonu veškeré veřejné správy³⁹⁾. Vzhledem k tomu, že autor, na rozdíl od NSS, považuje výkon veřejného opatrovnictví za výkon přenesené působnosti, pak je nezbytné aplikovat základní zásady činnosti správního orgánu i na výkon této oblasti veřejné správy. Autor pak zastává i názor, že na některé postupy veřejného opatrovníka (úkony) je nezbytné, v návaznosti na ustanovení § 177 odst. 2 správního řádu, aplikovat obdobně, či ve smyslu § 154 správního řádu alespoň přiměřeně, některá ustanovení části druhé správního řádu. Takovým postupem může být právě rozhodování o ne/možnosti nahlédnout do opatrovnického spisu (respektive i vedení opatrovnického spisu) vedeného veřejným opatrovníkem. Pro autora je jen těžko představitelné, že by možnost nahlížení do spisu, který obsahuje řadu údajů o konkrétní fyzické osobě, jejím majetku, ale rovněž zdravotním stavu atd. nebyla regulována žádným procesním předpisem a bylo zcela na libovůli veřejného opatrovníka, jak s požadavkem na nahlížení naloží, přičemž nebude mít ani možnost se nahlížení do spisu domáhat v rámci opravných prostředků (tak tomu bylo i v případě, který vedl k podání kompetenční žaloby, kdy o nahlížení do spisu žádal dokonce člen opatrovnické rady, která má zajišťovat v jistém smyslu dohled nad výkonem funkce opatrovníka).

³⁸⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3, str. 32.

³⁹⁾ Dle rozsudku (SJS) Městský soud v Praze ze dne 31.10.2017 sp. zn. 5 A 54/2013 – 86 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-6-4]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X: „Veškerý výkon veřejné moci je limitován zákony a jinými právními předpisy (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Povahu výkonu veřejné správy v České republice, která jako liberální demokratický právní stát spatřuje účel veřejné správy ve službě veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), detailně specifikují základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu). Správní řád se použije ve všech případech, kdy zvláštní zákony nestanoví odlišný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu). Dosah základních zásad je přitom ještě širší, protože se použijí ve všech situacích, kdy zvláštní zákony neobsahují zásady vlastní (§ 177 odst. 1 správního řádu).“

Shrnutí:

Příspěvek se zaměřuje na usnesení Nejvyššího správního soudu z května 2021, v němž se tento soud zabýval povahou veřejného opatrovnictví. Závěry tohoto soudu byly považuje autor příspěvku za velmi překvapivé. Nejvyšší správní soud tvrdí, že veřejné opatrovnictví není výkonem přenesené působnosti. S tímto názorem autor nesouhlasí a předkládá argumentaci, na které se staví opačný názor. Soud rovněž tvrdí, že na postupy veřejného opatrovníka se vůbec nevztahuje správní řád. Autor i v tomto nesdílí názor soudu a uvádí, na které činnosti je, podle jeho názvu, nezbytné správní řád použít.

The character of public guardianship and the opinion of the Supreme Administrative Court – summary:

The paper focuses on the resolution of the Supreme Administrative Court of May 2021, in which this court dealt with the character of public guardianship. The conclusions of this court were considered by the author of the article to be very surprising. The Supreme Administrative Court claims that public guardianship is not an exercise of delegated powers. The author disagrees with this opinion and submits arguments on which the opposite opinion is based. The court also claims that the public guardian's procedures are not covered at all by the Code of Administrative Procedure. The author disagrees with this opinion of the court and gives activities it is necessary to apply the Code of Administrative Procedure.