

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **statutární město Teplice**, se sídlem náměstí Svobody 2, Teplice, zast. JUDr. Pavlem Marečkem, advokátem, se sídlem Vaníčkova 1070/29, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2010, č. j. 71 330/2009-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 7 A 216/2010 – 37,

t a k t o :

- I. **Předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena.**
- II. **Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný usnesením ze dne 16. 7. 2009, č. j. 11 113/2009-637/VI. vyr.-Hei/Koš, ustanovil žalobce opatrovníkem paní H. B. (dále též „opatrovankyně“), která byla účastnicí řízení vedeného žalovaným ve sporu o peněžité plnění s příslušenstvím za poskytnuté elektronicko-komunikační služby. K ustanovení opatrovníka přistoupil žalovaný z důvodu, že opatrovankyně byla osobou neznámého pobytu a nedařilo se jí doručovat písemnosti [§ 32 odst. 2 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád]. Vhodnost ustanovit žalobce opatrovníkem opřel žalovaný o skutečnost, že opatrovankyně měla u žalobce, tedy v obci Teplice, uveden trvalý pobyt.

[2] Proti výše uvedenému usnesení podal žalobce rozklad k předsedovi žalovaného, který jej v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a usnesení potvrdil. V rozhodnutí o rozkladu mimo jiné uvedl, že se orgánu prvního stupně prokazatelně nepodařilo zjistit skutečný pobyt opatrovankyně, a právě proto došlo k ustanovení žalobce jejím opatrovníkem z titulu nejvhodnější, resp. jediné v úvahu připadající osoby mající k opatrovankyni alespoň nějaký vztah.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž namítal, že do funkce opatrovníka byl ustanoven, aniž by byly splněny zákonné předpoklady. Dle žalobce zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, obcím neukládá povinnost být opatrovníkem svých občanů ve správních řízeních. Údaj o trvalém bydlišti opatrovankyně je pouze evidenčním údajem, který mezi obcí a osobou s hlášeným trvalým pobytem nezakládá

takový vztah, na základě kterého by bylo možné město považovat za „osobu jinak vhodnou“ ve smyslu správního řádu. Žalobce navíc k výkonu této funkce nemá ani dostatek prostředků.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 2. 2013, č. j. 7 A 216/2010 – 37, zrušil jak rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu, tak i rozhodnutí žalovaného, kterým byl žalobce ustanoven opatrovníkem, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud v odůvodnění svého rozhodnutí úvodem podotkl, že danou otázkou se soudy zabývaly již opakovaně, a příkladmo odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008 - 57. Dle tohoto rozhodnutí má sice osoba ustanovená opatrovníkem dle § 32 odst. 4 správního řádu povinnost funkci opatrovníka přijmout, má však také možnost této povinnosti nevyhovět, brání-li jí ve výkonu opatrovnictví závažné důvody. V této souvislosti odkázal soud také na nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, č. 97/2001 Sb. ÚS, ve kterém Ústavní soud mj. konstatoval, že obce a města nelze pověřovat funkcí opatrovníka proti jejich vůli. Přestože se uvedený nález Ústavního soudu týká problematiky ustanovování opatrovníka v občanském soudním řízení, dospěl městský soud k závěru, že jeho závěry jsou použitelné i na správní řízení. V souladu s výše uvedenou judikaturou tak konstatoval, že osoba, která funkci opatrovníka vykonávat nechce, nemůže být pro tuto funkci vhodnou osobou.

[5] Dále městský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že obec není zřízena k tomu, aby hájila soukromoprávní zájmy svých jednotlivých občanů a vystupovala jako jejich zástupce ve správních řízeních, jejichž předmětem jsou vztahy ze soukromoprávních úkonů jejich občanů. Zákon o obcích sice v § 2 odst. 2 prohlašuje, že obec pečuje o potřeby svých občanů, tím však má podle městského soudu na mysli veřejnoprávní zájem občanů obce jako celku. Městský soud dal závěrem za pravdu žalobci i v tom, že v této věci nelze z údaje o místu trvalého pobytu dovozovat bližší vztah občana a obce.

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Dle stěžovatele městský soud vycházel z judikatury vztahující se k institutu opatrovnictví v občanském soudním řízení, aniž by přihlédl k tomu, že tento institut je ve správním řádu upraven odlišně. Podle stěžovatelova mínění také městský soud bezdůvodně vyčleňuje obce jako zvláštní skupinu právnických osob, které mají vykonávat jen ty činnosti, jež jim jsou svěřeny zákonem o obcích. Stěžovatel naopak vychází z občanského zákoníku, který ve spojení se zákonem o obcích konstituuje obce jako právnícké osoby a nestanoví přitom žádná omezení, z nichž by vyplývalo, že obce *a priori* není možné považovat za osoby vhodné k výkonu funkce opatrovníka ve správním řízení.

[7] Stěžovatel se dále opírá o výklad § 32 odst. 4 správního řádu, podle něhož se souhlas osoby s jejím ustanovením do funkce opatrovníka nevyžaduje ani nepředpokládá. Ustanovená osoba je pak dle stěžovatele povinna tuto funkci přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Takovým důvodem však podle stěžovatele není absence vůle opatrovníka k výkonu této funkce. Vzhledem k tomu, že se opatrovník ve správním řízení ustanovuje usnesením, a to bez předchozího projednání rozhodované otázky s účastníky řízení, nepřipadá zjišťování předchozího souhlasu v úvahu. Dle stěžovatele žalobce nemůže popřít, že mezi ním a jeho občany určitý vztah existuje.

[8] Stěžovatel zastává stanovisko, že ustanovené opatrovnictví v daném správním řízení nepřesahuje možnosti a schopnosti žalobce, o čemž podle něj svědčí i procesní aktivita, kterou žalobce vyvinul ve snaze zprostit se výkonu funkce opatrovníka. Pokud jde o žalobcova tvrzení, že nemá dostatek prostředků, aby se mohl odpovědně funkce opatrovníka zhostit, namítá stěžovatel, že opatrovník může u správního orgánu uplatnit nárok na náhradu hotových výdajů a ušlého zisku v souvislosti s výkonem této funkce. Na závěr své kasační stížnosti pak stěžovatel

poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011 – 79, v němž konstatoval, že úprava opatrovnictví podle správního řádu vykazuje podstatnou odlišnost ve srovnání s úpravou téhož institutu podle občanského soudního řádu, protože správní řád nevyžaduje souhlas opatrovníka s jeho ustanovením do této funkce.

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, zejména s možnou aplikací citovaného nálezu Ústavního soudu na danou věc a dovozenou nutností souhlasu opatrovníka k jeho ustanovení. Žalobce se v souladu s názorem městského soudu domnívá, že není vhodnou osobou ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu, neboť se sice jedná o správní řízení, avšak ve sporu vyplývajícím ze soukromoprávních vztahů. Vhodnost žalobce jako opatrovníka neodůvodňuje ani skutečnost, že opatrovankyně je občankou žalobce, neboť se zde nezdržuje, a nemá tak k obci faktický vztah. Ustanovení obce opatrovníkem pak nelze přirovnávat k ustanovení obce dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. To, že se obec brání ustanovení opatrovníka, jí nemůže být přičítáno k tíži, neb se tím snaží zabránit praxi stěžovatele, který takto postupuje v desítkách případů, přičemž se tato situace stává pro žalobce a další obdobné subjekty (obce) nezvladatelnou. Závěrem žalobce nesouhlasil s aplikací závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011 – 79, protože se v nyní posuzovaném případě jedná o jinou skutkovou situaci.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[10] Spornou právní otázkou v projednávané věci je, zda předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu je souhlas osoby, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka.

[11] V judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dvě linie posuzování této otázky. První linie vychází z aplikovatelnosti judikatury Ústavního soudu vztahující se k ustanovování opatrovníka v občanském soudním řízení i na správní řízení a vyžaduje pro ustanovení alespoň implicitní souhlas ustanovované osoby. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008 - 57, se uvádí: „Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, potvrzuje, že opatrovník musí se svým ustanovením do funkce souhlasit. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že 'nejde o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale jde o výkon funkce vyplývající z toho, že obec je právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní, a že proto musí být s ní zacházeno obdobně jako s každou fyzickou osobou, což znamená, že podle současného znění občanského soudního řádu ji nelze proti její vůli pověřit funkcí opatrovníka'. Podle Nejvyššího správního soudu se tento náález vztahuje i na ustanovení opatrovníka pro účastníka řízení neznámého pobytu v dané věci. Souhlas s ustanovením opatrovníkem pak může být obdržen výslovně nebo může vyplývat z jednání opatrovníka, začne-li činit úkony ve prospěch opatrovnance.“

[12] Naopak druhá linie judikatury Nejvyššího správního soudu zastává názor, že existuje rozdíl mezi občanským soudním řízením a správním řízením a ve správním řízení souhlas opatrovníka s ustanovením není vyžadován, naopak opatrovník je povinen funkci opatrovníka vykonávat navzdory svému případnému nesouhlasu s ustanovením. Nejvyšší správní soud tak v rozsudku ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011 - 78, publikovaném pod č. 2451/2012 Sb. NSS, vyjádřil toto stanovisko: „Městský soud k § 32 odst. 4 správního řádu doplnil, že opatrovník se svému ustanovení do funkce může bránit i s tím, že není vhodnou osobou ve smyslu zmíněného ustanovení. Potud Nejvyšší správní soud městskému soudu přisvědčil. Neztotožnil se však s městským soudem v názoru, že 'nehodnost' osoby vyplývá také z prostého nesouhlasu s ustanovením opatrovníkem. Zde tvořila argumentace městského soudu keruh, který prakticky negoval dané ustanovení správního řádu. Ten stanoví jednoznačnou povinnost vhodné osoby přijmout funkci opatrovníka, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Ustanovený opatrovník tedy může své ustanovení zvrátit, prokáže-li, že není vhodnou osobou, nebo že vhodnou osobou je,

ale závažné důvody mu brání ve výkonu funkce opatrovníka. Městský soud podmínil nad rámec zákona ustanovení opatrovníka podle daného ustanovení jeho souhlasem. Tím de facto dosáhl zcela identických podmínek pro ustanovení opatrovníka podle správního řádu a podle občanského soudního řádu a povinnost opatrovníka přijmout funkci učinil čistě abstraktní. Odlišná znění obou předpisů přitom jednoznačně naznačují, že zákonodárce hodlal přistoupit k institutu opatrovnictví u obou předpisů odlišně.“ Posledně citovaný názor osmého senátu byl posléze zopakován i v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 7. 2. 2013, č. j. 2 As 22/2012 - 32, a ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 109/2011 - 44).

[13] S ohledem na výše uvedené čtvrtý senát svým usnesením ze dne 22. 5. 2013, č. j. 4 As 26/2013 - 42, postoupil věc v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[14] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[15] Na základě výše uvedeného je zřejmé, že různé senáty Nejvyššího správního soudu vyložily odlišně judikaturu Ústavního soudu a následně odlišně posoudily právní otázku, zda musí osoba, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka ve správním řízení, se svým ustanovením souhlasit. Rozšířený senát tak uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., a je tedy dána pravomoc v dané věci rozhodovat.

[16] První otázkou, kterou se rozšířený senát zabýval, je aplikovatelnost závěrů již citovaného nálezu Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 27/2000) na institut opatrovnictví upravený ve správním řádu. Dle uvedeného nálezu nelze v občanském soudním řízení ustanovit obec opatrovníkem účastníka řízení proti jejímu souhlasu, neboť v takovém případě nejde o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale o výkon funkce plynoucí z toho, že obec je právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní.

[17] Institut opatrovnictví je ve správním řádu zakotven v § 32 odst. 4, dle kterého *„opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Účastníku, který v očekávání vlastní nezpůsobilosti právně jednat projevil vůli, aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem, ustanoví správní orgán opatrovníkem s jejím souhlasem osobu označenou za opatrovníka v předběžném prohlášení. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.“*

[18] Oproti tomu dle § 29 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) *„opatrovníkem podle odstavců 1 až 3 soud jmenuje zpravidla osobu blízkou, případně jinou vhodnou osobu, nebrání-li tomu zvláštní důvody. Advokáta lze jmenovat opatrovníkem, jen jestliže jím nemůže být jmenován někdo jiný. Jinou osobu než advokáta lze jmenovat opatrovníkem, jen jestliže s tím souhlasí. Nerozhodl-li soud jinak, opatrovník ustanovený podle odstavců 1 až 3 vystupuje v řízení před soudem prvního stupně, v odvolacím a v dovolacím řízení.“*

[19] Z výše uvedeného znění zákonů jednoznačně vyplývá, že institut opatrovnictví je pro jednotlivá řízení upraven odlišně. Zatímco v občanském soudním řízení se souhlas opatrovníka výslovně vyžaduje, ve správním řízení je naopak stanoveno, že ustanovená osoba je

povinná funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Tato rozdílná konstrukce se odráží také v následných krocích jednotlivých orgánů. Soud v občanském soudním řízení, pokud není osoby blízké, případně jiné vhodné osoby, může účastníkovi ustanovit opatrovníka z řad advokátů. Tímto je v občanském soudním řízení stanoven určitý „univerzální“ opatrovník, který nastupuje, pokud není osoby vhodnější, která by s ustanovením souhlasila. Občanský soudní řád také obsahuje následnou úpravu řešící odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta (§ 140 odst. 2 o. s. ř.). Účelem této vnitřně komplexní konstrukce je poskytnout všem osobám opatrovníka k ochraně jejich práv, bez ohledu na počet osob blízkých či osob se zájmem se v dané věci osobně angažovat.

[20] V případě správního řízení zákonodárce zvolil rozdílnou posloupnost osob vhodných pro ustanovení opatrovníkem. Správní orgán jmenuje opatrovníkem primárně toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, následně jinou vhodnou osobu. Vzhledem k tomu, že se souhlas osoby nevyžaduje, správní řád oproti o. s. ř. nezná „univerzálního“ opatrovníka. Pokud by byl přes text zákona souhlas ustanovovaných osob vyžadován, jednalo by se o úpravu, která by v určitých případech nebyla fakticky způsobilá zajistit ustanovení opatrovníka. Zejména u osamělých a nemajetných osob by bylo složité, ne-li nemožné, nalézt osobu, která by bez nároku na odměnu dobrovolně tuto roli plnila.

[21] Dle názoru rozšířeného senátu se tak v případě úpravy institutu opatrovnictví ve správním řízení jedná o úpravu záměrně odlišnou jak v okruhu potenciálně ustanovovaných osob, tak i ve své konstrukci oproti úpravě tohoto institutu v občanském soudním řízení. Výše citovaný náleží Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 27/2000) zabývající se občanským soudním řízením tak vzhledem k odlišné právní úpravě ve správním řádu na nyní posuzovanou otázku nedopadá.

[22] Tomu, že se jedná o jedno z možných zákonných řešení a o záměr upravit odlišně způsob určení opatrovníka, nasvědčuje i rozdílné znění § 26 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, dle kterého *„zástupcem ustanoví správce daně toho, u koho je osoba, již se zástupce ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Rozhodnutí o ustanovení zástupce může správce daně vydat jen s předchozím souhlasem předpokládaného zástupce. Nelze-li takto ustanovit zástupce, navrhne jej ze seznamu daňových poradců Komora daňových poradců na vyžádání správce daně, a to do 30 dnů od vyžádání; předchozí souhlas se u zástupce navrženého Komorou daňových poradců nevyžaduje.“*

[23] Rovněž lze poukázat na to, že při přípravě nového správního řádu byl jeho tvůrcům a zákonodárci citovaný náleží Ústavního soudu znám, a pokud by byli toho názoru, že je třeba jej aplikovat i na správní řízení, jistě by to promítli výslovně ve znění příslušných ustanovení správního řádu, jako například ve výše citovaném ustanovení daňového řádu. To však neučinili. Záměr zákonodárce odlišit institut opatrovnictví v správním řádu spatřuje rozšířený senát ve větší typové jednoduchosti a neformálnosti správních řízení oproti řízením vedeným před soudy, která nevyžadují zpravidla ingerenci advokáta, a s tím související požadavek na šetrnost při vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů.

[24] Rozšířený senát se dále neztotožňuje s úvahou městského soudu, podle níž sám fakt, že určitá osoba se svým ustanovením do funkce opatrovníka nesouhlasí, automaticky znamená, že tato osoba ani nemůže být pro výkon této funkce osobou vhodnou, neboť zde není předpoklad řádného výkonu této funkce. Bylo by pochopitelně ideální, kdyby správní orgán disponoval ještě před tím, než účastníkovi řízení opatrovníka ustanoví, souhlasem osoby zamýšlené pro tuto funkci, nicméně stěžovateli lze dát za pravdu, že není povinen si takový souhlas obstarávat ani předem, ani zpětně, neboť souhlas není podmínkou k ustanovení určité osoby opatrovníkem účastníka správního řízení. Opačný výklad by znamenal jednoduchou cestu, jak

obcházet zákonem stanovenou povinností se této funkce ujmout, a tak zcela relativizovat konkrétní příkaz zákonodárce. Osoba, která s ustanovením nesouhlasí, má zákonem stanovené prostředky obrany proti tomuto ustanovení, pokud prokáže, že není vhodnou osobou pro tuto funkci, nebo že jsou zde vážné důvody, které jí v tom brání. Stejně tak ukáže-li se skutečně, že opatrovník nehájí řádně zájmy opatrovance, je možné jeho ustanovení na základě § 32 odst. 7 správního řádu zrušit.

[25] Konkrétně při ustanovování obce opatrovníkem svému občanovi i proti jejímu souhlasu je nutné přihlídnout k posláním obce, která není právnickou osobou soukromého práva, a také k samotnému smyslu institutu opatrovníka, jímž je ochrana práv a zájmů účastníka (mj.) neznámého pobytu. Ten tuto možnost sám nemá, neboť se mu nedaří doručovat a o vedeném řízení tak pravděpodobně vůbec neví (srov. rozsudek ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 109/2011 – 44).

[26] Smyslem a účelem existence obce jako veřejnoprávní korporace je pečovat o své občany. Proto v případě, že není jiné vhodné osoby, je povinností obce poskytnout osobě neznámého pobytu, jež je občanem obce, alespoň základní procesní ochranu. V opačném případě by totiž v mnoha případech nebylo možné nalézt vhodnou osobu k ustanovení opatrovníkem. V tomto ohledu se nelze ztotožnit s dřívější praxí správních orgánů, které ustanovovaly vlastní pracovníky, což je praxe opakovaně odmítaná Ústavním soudem pro střet loajality ustanoveného pracovníka ke svému zaměstnavateli na jedné straně a povinnosti hájit práva opatrovance na druhé straně (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07).

[27] Rozšířený senát považuje za vhodné rovněž poukázat na úpravu ustanovení obce opatrovníkem v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník z roku 2012“), ač si je vědom, že na věc by dopadala úprava občanského zákoníku z roku 1964. Dle § 471 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012 „[s]oud jmenuje opatrovníkem osobu, kterou navrhl opatrovanec. Není-li to možné, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovančí blízkou, která osvědčí o opatrovance dlouhodobý a vážný zájem a schopnost projevat jej i do budoucna. Není-li možné ani to, jmenuje soud opatrovníkem jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem, nebo veřejného opatrovníka podle jiného zákona.“. Je tedy zřejmé, že zákonná úprava s obcí jako jedním z možných opatrovníků počítá, její zařazení na poslední místo ve výčtu § 471 odst. 2 však spíše svědčí o tom, že by měla být ustanovena až v případě, kdy není možné jmenovat opatrovníkem jinou osobu.

[28] Dle odst. 3 téhož ustanovení „[z]působnost 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“. Ačkoliv občanský zákoník existenci opatrovníckého zákona předpokládá, nebyl dosud přijat. Do doby, než bude opatrovnícký zákon přijat, platí přechodné ustanovení § 3033 odst. 2 citovaného zákona, které stanoví, že „[d]okud jiný právní předpis nestanoví něco jiného, přechází opatrovnictví podle § 468 na obec, na jejímž území má opatrovanec bydliště“. Z právní úpravy tedy plyne, že souhlasu obce s ustanovením opatrovníkem dle občanského zákoníku z roku 2012 není třeba. Tento závěr potvrzuje i skutečnost, že v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku byl mimo jiné novelizován i zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, podle jehož nového § 149b odst. 3 „výkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku obcí je výkonem přenesené působnosti“. Zákonodárce touto úpravou vyřešil i nejednoznačné závěry judikatury o otázce, o jakou působnost obce se při výkonu opatrovnictví jedná (kromě výše uvedeného nálezu sp. zn. II. ÚS 27/2000 srovnej i nálezy ze dne 10. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07). Dlužno dodat, že na výkon přenesené působnosti obdrží obec příspěvek ze státního rozpočtu.

[29] Pokud jde o význam údaje o trvalém pobytu, nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že trvalé bydliště nezakládá mezi občanem a obcí žádný, resp. jen formální vztah. Trvalé bydliště je sice primárně údajem evidenčním, avšak společně s českým státním občanstvím zakládá občanství obce (§ 16 odst. 1 zákona o obcích). Z tohoto občanství pak vyplývá řada práv a povinností včetně ústavou zaručeného aktivního a pasivního volebního práva do příslušného obecního zastupitelstva, právo hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva atd. (§ 16 odst. 2 citovaného zákona). Na druhé straně na samotnou existenci tohoto vztahu nemá vliv, že občan svá práva nevyužívá.

IV. Shrnutí a závěr

[30] Rozšířený senát tedy na základě výše uvedených argumentů dospěl k závěru, že předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena.

[31] Rozšířený senát též pro úplnost poznamenává, že správní orgán nesmí v případě obtíží při doručování písemností automaticky rezignovat na zjišťování faktického pobytu účastníka řízení a určení okruhu vhodných osob pro výkon funkce opatrovníka. Institut opatrovnictví nebyl zákonem stanoven, aby usnadňoval činnost správních orgánů tím, že mají kam odesílat písemnosti. Byl vytvořen proto, aby opatrovník důsledně hájil zájmy nepřítomného (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2006, sp. zn. IV. ÚS 811/05). Navíc správní řád obec neoznačuje přímo jako osobu, která bude ustanovena opatrovníkem v případě, že nelze ustanovit osobu jinou (na rozdíl od role advokáta v občanském soudním řízení). Obec je tak možné ustanovit opatrovníkem až po pečlivém, a nikoliv formálním zjišťování okruhu všech vhodných osob a při zvážení případných překážek ze strany obce.

[32] Správní orgán musí mít na zřeteli, že v konkrétní procesní situaci účastníka nemusí být daná obec objektivně schopna poskytnout dostatečnou míru pozornosti a odborných znalostí k ochraně opatrovancových práv (k povaze těchto závažných důvodů srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č. j. 2 As 22/2012 – 32). Vedle toho se správní orgán musí vypořádat i s tím, že nelze ustanovit opatrovníkem osobu, u níž je nebezpečí, že pro možný střet svých zájmů se zájmy opatrovance nebude řádně funkci vykonávat (srov. § 32 odst. 4 na konci správního řádu).

V. Další postup ve věci

[33] Předmětem posuzování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně. Rozšířený senát po jejím zodpovězení podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc čtvrtému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. prosince 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu