*Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5919-1 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/*

# INSTITUT OPATROVNÍKA VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ – VYBRANÉ OTÁZKY

*MICHAL MÁRTON*

Trnavská univerzita, Právnická fakulta, Slovensko

## Abstract in original language

Cílem příspěvku je zhodnocení efektivnosti institutu opatrovníka ve správním řízení. Pozornost je zaměřena především na otázku ustanovení opatrovníka, výkon opatrovnické funkce obcemi, povinnosti a řádné plnění funkce opatrovníka. Text rovněž vychází z relevantní judikatury Ústavního soudu České republiky a Nejvyššího správního soudu.

## Key words in original language

obec, opatrovník, správní orgán, správní řízení, veřejná správa

## Abstract

The aim of the paper is the consideration on efficiency of the curatorhip in administrative proceeding, which is enacted in the act. n. 500/2004 Sb., especially focused on three basic questions: the appoitment of the curator, municipality as a curator and the duties of curator. The text proceeds also from the judgements of Constitutional court and Supreme administrative court of the Czech republic.

## Key words

administration, administrative authority, administrative proceeding, curatorship, municipality

Institut opatrovnictví je ve správním řádu upraven v ustanovení § 32 odst. 2 – odst. 8. Smyslem institutu je ochrana práv účastníků řízení, kteří z důvodu uvedených v odstavci druhém citovaného ustanovení nemohou ve správním řízení uplatňovat svá práva. Správní orgán ustanovuje opatrovníka usnesením, které se oznamuje jak opatrovníkovi, tak opatrovanci, je-li schopen vnímat obsah usnesení.

Ačkoli institut opatrovnictví nalézá v právním řádu své opodstatnění a řada správních řízení by bez opatrovníka nemohla být vůbec vedena, nabízí se několik životních situací, v nichž nelze zajistit efektivnost tohoto institutu, a to z důvodu samotné dikce zákona. V zásadě lze okruh problematických situací rozdělit do tří kategorií:

*ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu nebo sídla nebo osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat*[1]

[1] důvod pro ustanovení opatrovníka podle ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu

*výběr vhodné osoby opatrovníka a jeho povinnost funkci opatrovníka přijmout, nebrání-li tomu závažné důvody (ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu)*

*stav, kdy opatrovník nedbá ochrany práv opatrovance (§ 32 odst. 7 správního řádu)*

Podle ustanovení 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka *osobám neznámého pobytu nebo sídla nebo osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.* Jedná se o dva alternativní důvody. Hovoří-li zákon o osobě neznámého pobytu nebo sídla, pak půjde o situace, kdy není znám pobyt u osoby fyzické a sídlo u osoby právnické.

Jde-li o osoby fyzické, pak lze v zásadě dovodit, že pokud občan České republiky neukončí na jejím území trvalý pobyt, má vždy v České republice adresu trvalého pobytu, a to buď v objektu dle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech[2] nebo na adrese ohlašovny dle ustanovení § 10 odst. 5 věty II. téhož zákona[3].

Jde-li o osoby právnické, pak podle ustanovení § 19c odst. 1 věta I. občanského zákoníku platí, že při zřízení právnické osoby se určí její sídlo. Podle odst. 3 téhož ustanovení se pak každý může dovolat skutečného sídla právnické osoby. Proti tomu, kdo se dovolá sídla zapsaného ve veřejném rejstříku, nemůže právnická osoba namítat, že má skutečné sídlo v jiném místě. Sídlo je tedy podmínkou existence právnické osoby.[4]

Formálně tak v zásadě není možné, aby existoval občan České republiky či právnická osoba s místem registrace v České republice, který by neměl trvalý pobyt či neměla sídlo na území České republiky. Ve smyslu ustanovení § 20 odst. 1 správního řádu pro fyzické osoby, resp. § 21 odst. 1 správního řádu pro právnické osoby tak každý občan České republiky a stejně tak i právnická osoby registrovaná v České republice disponují adresou pro doručování ve smyslu správního řádu, kdy při doručování na tyto adresy lze uplatnit institut fikce doručení

---

[2] Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci.

[3] Je-li údaj o místě trvalého pobytu úředně zrušen je místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny, v jejímž územním obvodu byl občanovi trvalý pobyt úředně zrušen.

[4] Švestka, J. a kol. Komentář k občanskému zákoníku. Praha: CH Beck, 2006, str. 181

dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu a to bez ohledu na to, zda se osoba na adrese sídla či trvalého pobytu fakticky zdržuje, k čemuž se vyslovil Ústavní soud České republiky v usnesení č.j. II. ÚS 2317/2010, cit.: *„Pokud jde o doručování do vlastních rukou, nová právní úprava správního řízení zásadně změnila dosavadní pojetí promítnuté do zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, když nadále nepodmiňuje nastoupení fikce doručení lehce zneužitelnou podmínkou, že se adresát písemnosti v místě doručení zdržuje. Na rozdíl od tohoto paternalistického přístupu tím byla posílena zásada, že každý si má svá práva střežit především sám. Ve vztahu k doručování to znamená, že není principiálně významné, zda se adresát písemnosti na adrese trvalého pobytu (platí to ale i pro adresu pro doručování) skutečně zdržuje, či nikoliv. Je věcí adresáta, a také jeho odpovědností vůči sobě samému, aby se pojistil proti doručování na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel tím, že uvede správnímu orgánu adresu pro doručování, o níž ví, že si zásilku zde bude moci převzít. Tím je eliminována možnost mařit výkon veřejné správy vyhýbáním se doručení písemností. Jde o legitimní tlak na adresáta, aby uváděl takovou adresu pro doručování, kam mu lze zásilku spolehlivě doručit. Každopádně nelze přisvědčit stěžovateli, že k tomu je proti své vůli státní mocí přinucen, a dokonce se v důsledku příslušné právní úpravy nemůže svobodně pohybovat či svobodně pobývat. Je věcí jeho rozhodnutí, zda bude ve vztahu k orgánům veřejné moci postupovat výše naznačeným způsobem či zda tak postupovat nebude; musí pak ovšem být připraven nést důsledky tohoto rozhodnutí.“*

Ustanovení opatrovníka z důvodu neznámého pobytu či sídla účastníka tak bude velmi výjimečné, zpravidla v situacích, kdy není soulad mezi reálným stavem a stavem uvedeným v evidenci obyvatel či obchodním rejstříku (např. budova, v níž je osoba hlášena k trvalému pobytu neexistuje nebo je neobyvatelná). Naopak v praxi velmi častou a typickou situací je ustanovení opatrovníka osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat. Již ze samotného jazykového vyjádření litery zákona vyplývá, že musí jít o opakované neúspěšné doručení. To znamená, že doručující správní orgán musí dostatečným způsobem prověřit, proč se nedaří doručit na doručovací adresu, např. trvalého pobytu – vhodné bude zpravidla po neúspěšném doručení zásilky dožádat příslušný orgán policie k provedení šetření na místě v situaci, kdy toto není v možnostech správního orgánu, např. pro značnou distanci. Soudy jednajícími ve správním soudnictví zatím není dostatečně judikována problematika ustanovení opatrovníka osobě, jíž se prokazatelně nedaří doručovat, tak, aby uspokojivě judikatura zodpověděla na otázku, do jaké míry má provádět správní orgán šetření v otázce doručování, než ustanoví opatrovníka, resp. otázka zda je dostačující pouze opakované neúspěšné doručení. Nápomocná může být sice judikatura Ústavního soudu týkající se ustanovení opatrovníka v občanském soudním řízení,[5] avšak občanský

[5] např. Nález Ústavního soudu I. ÚS 264/06 ze dne 08. 11. 2006

*Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5919-1 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/*

soudní řád, na rozdíl od správního řádu, nezná jako důvod ustanovení opatrovníka skutečnost, že se osobě prokazatelně nedaří doručovat.[6]

Nyní se nacházíme ve stavu, že správní orgán dospěl k závěru, že je dán zákonný důvod pro ustanovení opatrovníka, a přistoupí k jeho vlastnímu ustanovení, kde musí postupovat v souladu s ustanovením § 32 odst. 4 správního řádu: *„Opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. 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.“*

Z výše uvedeného ustanovení vyplývá, že správní orgán musí prioritně ustanovit opatrovníkem toho, u koho je osoba v péči, a teprve poté jinou vhodnou osobu, přičemž zákon blíže nespecifikuje okruh osob, o které by mohlo jít (může jít o osoby fyzické i právnické), a současně by měl správní orgán vyloučit opačný zájem opatrovníka na výsledku řízení, resp. možnost, že nastane stav, v jehož důsledku tento nebude hájit zájmy opatrovance. Znamená to tedy, že správní orgán by již v okamžiku, kdy opatrovníka ustanovuje, měl mít tyto informace. Prioritní je ustanovit opatrovníka z okruhu osob blízkých.[7] Vyčerpá-li správní orgán tento postup, pak se zde nabízí otázka, kterou osobu opatrovníkem ustanovit. Velice často je v praxi saháno k tomu, že je opatrovníkem ustanovena obec podle místa trvalého pobytu občana. Proti tomu obce brojí, což bylo řešeno jak judikaturou Ústavního soudu, tak i Nejvyššího správního soudu, zejména pak otázka, zda je možné obec ustanovit opatrovníkem proti její vůli, kdy z judikatury vyplývá, že toto možné není, a tak jako každá osoba, musí mít i obec možnost výkon opatrovnické funkce odmítnout, a to s odůvodněním, 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 proto s ní musí být zacházeno obdobně jako z fyzickou osobou.[8] S tímto závěrem si autor příspěvku dovoluje polemizovat s odkazem na následující: nálezy Ústavního soudu vydaný v roce 2000, o něž opřel své stanovisko následně i Nejvyšší správní soud, reflektoval situaci na základě tehdy účinného zákona o obcích (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích). Tento, na rozdíl od zákona o obcích č. 128/2000 Sb. neobsahoval ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích nyní účinného, resp. povinnost tam stanovenou: „*obec pečuje o potřeby svých občanů*“. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o obcích

---

[6] § 29 občanského soudního řádu

[7] srov. též Nález Ústavního soudu č.j. I. ÚS 559/2000 ze dne 25. září 2002

[8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 80/2008-57 ze dne 11. září 2009 , Nález Ústavního soudu č.j. II. ÚS 27/2000 ze dne 2. července 2001

*Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5919-1 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/*

účinného v roce 1999 sice stanovilo povinnost obce pečovat o potřeby svých občanů, což bylo doplněno demonstrativním výčtem činností, a proto za tehdy účinné právní úpravy nebylo možné povinnost obce přijmout funkci opatrovníka dovodit, protože tato nebyla zákonem stanovena, na rozdíl od stávající právní úpravy, kde je stanovena obecná povinnost „pečovat o potřeby svých občanů". Správní orgán, resp. soud takto již ze samotné zákonné dikce dovodí, že obec je vhodná osoba pro ustanovení opatrovníkem. Občanský zákoník v ustanovení § 18 odst. 2 uznává celkem 4 typy právnických osob, přičemž typickým znakem právnické osoby je její teleologičnost. Jednotky územní samosprávy, a mezi nimi obce, jsou právnickými osobami, které již definičně v sobě zahrnují jak prvky veřejnoprávní – viz ust. § 1 odst. 1 , ust. § 2 odst. 1 zákona o obcích (např. občanství – jako zákonem formalizovaný vztah osoby k obci a z toho plynoucí práva a povinnosti v oblasti práva veřejného), tak soukromoprávní. K tomu je třeba přihlédnout ke skutečnosti, že příjmy z celostátních daňových výnosů jsou přerozdělovány pro obce na výkon jejich samostatné působnosti dle počtu obyvatel, tedy osob, které jsou na jejím území hlášeny k pobytu, a nikoli osob, které se zde fakticky zdržují. Nelze tedy říct, že by výkon opatrovnické funkce pro občana obce nebyl obci kompenzován i materiálně. Proto je podle závěru autora prostor pro možný posun v judikatuře, který by zefektivnil výkon opatrovnické činnosti. To samozřejmě nevylučuje situaci, že velmi malá obec skutečně nebude disponovat prostředky pro výkon opatrovnické funkce pro svého občana např. z důvodu velké vzdálenosti probíhajícího správního řízení, v takovém případě však má možnost se tato obec odvolat a tyto skutečnosti v podaném odvolání uvést, takže je materiálně vlastně otazné, nakolik je obec tím, že není dopředu dotazována, zda bude s to vykonávat funkci opatrovníka, krácena na svých právech, když toto lze následně zhodnotit nadřízeným správním orgánem.

Pojednání nezbývá než ukončit výkladem o ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu, podle něhož platí, že *„nedbá-li opatrovník o ochranu práv nebo zájmů opatrovance nebo lze-li mít důvodně za to, že opatrovník má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán usnesením zruší předchozí ustanovení opatrovníka a ustanoví opatrovníkem někoho jiného"*. Toto ustanovení v zásadě materiálně diskvalifikuje povinnost, kterou stanoví odstavec 4 téhož ustanovení – totiž, povinnost funkci opatrovníka přijmout. Přijetí funkce opatrovníka je tak v podstatě „nezávaznou akceptací", když pouhá nečinnost opatrovníka, např. nepřebírání zásilek, nedostavení se k ústnímu jednání, zkráceně pasivita v zastupování postačuje k tomu, aby bez jakéhokoli postihu byl opatrovník zbaven výkonu opatrovnické funkce, což je pro něj vždy snadno dosažitelné. Právě ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu činí následně institut opatrovnictví v podstatě „bezzubým" nástrojem, neboť neexistuje mechanismus, který by přiměl opatrovníka k plnění povinnosti řádně hájit zájmy opatrovance. Zákon tedy směrem k opatrovníkovi stanoví jedinou povinnost: přijmout funkci opatrovníka, ale následně již nedisponuje mechanismem, který by zajistil řádný výkon

*Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5919-1 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/*

opatrovnictví konkrétním opatrovníkem. Je pochopitelně nasnadě, že opatrovník hájí zájmy opatrovance, kdy tyto jsou na prvním místě, takže zákon je koncipován směrem k ochraně těchto zájmů, avšak na druhé straně zcela ustupuje do pozadí veřejný zájem na řádném výkonu veřejné správy, kdy správní orgány mohou vyvíjet často nepřiměřené úsilí k ustanovení vhodného opatrovníka, který bude důsledně hájit zájmy opatrovance.

Je možná náprava tohoto stavu aniž by došlo ke změně zákona? Pro odpověď na tuto otázku je vhodná malá rekapitulace: správní orgán před vydáním procesního usnesení o ustanovení opatrovníka musí vyhodnotit situaci v zásadě ve trojí rovině, kterou mentorsky lze nazvat „systém jedniček a nul“ v následujícím pořadí:

*posoudí existenci zákonného důvodu pro ustanovení opatrovníka* Zákonný důvod neexistuje = 0, mise je tímto ukončena. Zákonný důvod existuje = 1, přechod k další otázce.

*osoba vhodná pro výkon funkce opatrovníka* Osoba, u níž je účastník řízení v péči (příbuzný, kamarádský vztah), není-li jiná vhodná osoba (fyzická, právnická), přechod k další otázce.

*vyloučení důvodů bránících řádnému výkonu funkce opatrovníka* (nemoc, nezpůsobilost k právním úkonům), přechod k další otázce

*předpoklad pro řádný výkon opatrovnické funkce po celou dobu řízení, resp. neexistence okolností, které by zakládaly protichůdný zájem opatrovníka a opatrovance*

*vydání usnesení o ustanovení opatrovníka*

Až do vydání usnesení o ustanovení opatrovníka platí, že v případě, že správní orgán na některou z položených otázek zodpoví negativně, resp. tato mu vytvoří překážku v kladení dalších, a nejde-li ihned o první otázku, je nutné tento systém opakovat u dalších potenciálních vhodných osob, kdy škálu tohoto žebříčku ukončí obec, případně advokát. Poslední jmenovaná možnost je však do jisté míry v rozporu se zásadou hospodárnosti dle ust. § 6 odst. 2 věta I. správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen postupovat v řízení tak, aby nikomu (tedy i jemu samému) nevznikaly zbytečné náklady, což s sebou výdaje na advokáta, jakožto osobu poskytující úplatné právní služby, rozhodně přináší. Už z tohoto titulu je obec nejvhodnějším opatrovníkem v případě neexistence jiné osoby v poměru příbuzenském či kamarádském, je proto otazné, zda soudy setrvají na stávající judikatuře, či dojde k její změně. Aby však bylo možné vůbec diskutovat o vhodnosti osob a řádnému výkonu opatrovnické funkce, je de lege ferenda minimálně vhodné provést na začátek změnu v ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu tak, že převezme dikci ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu. Je totiž nelogické, aby „závažné důvody“ bránily ustanovení opatrovníka do funkce, ale ke zproštění výkonu funkce těchto kvalifikovaných důvodů nebylo zapotřebí. Je to však jen začátek.

Literature:

- Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. 10. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006. 1465s. ISBN 8071794864
- Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3

Contact – email

*mimarton@centrum.cz*