



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce zpravodaje Josefa Baxy a soudce Jiřího Přibáně o ústavní stížnosti stěžovatele **T. B.**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Machkem, advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4 - Nusle, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021 č. j. Komp 3/2018-87, za účasti **Nejvyššího správního soudu** jako účastníka řízení a **Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra** jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021 č. j. Komp 3/2018-87 byla porušena základní práva stěžovatele na soudní ochranu a na zákonného soudce podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se proto ruší.**

Odůvodnění:

**I. Vymezení věci**

1. Posuzovaná věc se týká povahy veřejného opatrovnictví. Ústavní soud přezkoumává závěr kompetenčního senátu Nejvyššího správního soudu, který dovedl, že obce nevykonávají veřejné opatrovnictví v přenesené působnosti. V rámci tohoto přezkumu Ústavní soud vymezuje obecnější rámec pro přezkum rozhodnutí kompetenčního senátu.

## II. Skutkové okolnosti věci a obsah napadených rozhodnutí

2. Městská část Praha 13 je veřejným opatrovníkem stěžovatelovy matky. Stěžovatel požádal úřad městské části o nahlédnutí do opatrovnického spisu. Úřad řízení přerušil a vyzval stěžovatele, aby doložil právní zájem k nahlédnutí. Stěžovatel se odvolal.

3. Magistrát hlavního města Prahy zrušil usnesení o přerušení řízení. Uložil úřadu městské části zastavit řízení pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti [§ 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád]. Stěžovatel se bránil podáním, které bylo vyhodnoceno jako podnět k provedení přezkumného řízení.

4. Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí postupně odmítla svou pravomoc se tímto podnětem zabývat. Odůvodnila to tím, že problematika, které se podnět týká, nespadá do jejich kompetence.

5. Stěžovatel se poté obrátil na Nejvyšší správní soud s návrhem, který byl vyhodnocen jako kompetenční žaloba (§ 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní). Domáhal se určení, že jeho podáním se mělo věcně zabývat Ministerstvo práce a sociálních věcí.

6. Kompetenční senát Nejvyššího správního soudu žalobu odmítl usnesením označeným v záhlaví. Podle kompetenčního senátu má veřejné opatrovnictví soukromoprávní povahu. Obce o výkonu této činnosti nevedou spis administrativně správního charakteru. Ve věci nelze vést správní řízení o nahlížení do spisu ani na základě analogické aplikace § 38 odst. 2 správního řádu, a pojmově je tedy vyloučeno i vedení přezkumného řízení. Žádné z ministerstev proto nemá kompetenci toto přezkumné řízení zahájit.

7. Kompetenční senát uvedl, že žádný právní předpis nestanoví působnost státu ve věcech veřejného opatrovnictví, a neexistující působnost proto stát ani nemohl na nikoho přenést. Dále uvedl, že výkonem veřejného opatrovnictví jsou pověřeny obce, a nikoliv jejich orgány. Nemůže jít tedy o výkon přenesené působnosti, neboť v takovém případě by byl porušen čl. 105 Ústavy umožňující přenést státní správu na orgány obcí, nikoliv obce samotné. Dále upozornil, že opačný závěr by vedl k možné kolizi v činnosti správních orgánů a opatrovnických soudů. Není přípustné, aby do rozhodování opatrovnických soudů zasahovaly správní orgány. Úpravě v občanském zákoníku podle kompetenčního senátu odpovídá závěr, že i veřejné opatrovnictví je soukromoprávním institutem a představuje výkon nevrchnostenské správy. Ustanovení § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, které výslovně označují výkon veřejného opatrovnictví za výkon přenesené působnosti, podle kompetenčního senátu nemohou změnit povahu veřejného opatrovnictví a mají pouze zajistit financování této činnosti obcí.

## III. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel namítá, že napadeným usnesením bylo porušeno jeho základní právo na soudní ochranu. Kompetenční senát se odchýlil od judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího soudu, podle které se veřejné opatrovnictví vykonává v přenesené působnosti. K závěru, že veřejné opatrovnictví se vykonává v přenesené působnosti,

se přihlásil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 As 26/2013-57, bod 28).

9. Podle stěžovatele jakýkoliv jiný výklad, než že veřejné opatrovnictví je výkonem přenesené působnosti, odporuje koncepci veřejného opatrovnictví a popírá závazek a odpovědnost státu zajistit jeho řádný výkon. Nesprávná je úvaha kompetenčního senátu, že státu chybí působnost vykonávat veřejné opatrovnictví, a tudíž ji nemůže ani přenést na obce. Nynější legislativní rámec činnosti veřejných opatrovníků není ideální a neexistence zákona o veřejném opatrovnictví představuje závažný legislativní deficit. Avšak výklad, že veřejné opatrovnictví není vykonáváno v přenesené působnosti, ohrožuje jeho financování ze strany státu, zpochybňuje možnost státních orgánů a veřejného ochránce práv kontrolovat jeho činnost, a tím nepříznivě dopadá i na samotné opatrovance.

#### **IV. Vyjádření Nejvyššího správního soudu**

10. Nejvyšší správní soud navrhl, aby stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná. Odkázal na odůvodnění napadeného usnesení a vyjádřil pochybnost, zda vůbec mohlo zasáhnout do základních práv stěžovatele. Ačkoliv byla kompetenční žaloba odmítnuta, stěžovatelova argumentace byla věcně vypořádána. Odmítnutí je jen technický důsledek meritorního závěru, že žádné z ministerstev nemá stěžovatelem namítanou pravomoc. Stěžovateli navíc není upřena cesta k soudní ochraně, jen se jí musí domáhat soukromoprávními prostředky v civilním soudnictví.

11. Judikatura Ústavního soudu, které se stěžovatel dovolává, se týká dřívější právní úpravy. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a zákon č. 303/2013 Sb., představují koncepční změny soukromoprávní regulace, včetně úpravy veřejného opatrovnictví, kvůli čemuž pokládal kompetenční senát za nutné se od judikatury Ústavního soudu odchýlit.

12. Kompetenční senát byl dále veden i respektem k ústavně zaručenému právu obcí na samosprávu. Musel vzít v úvahu odlišné možnosti státu a výkonné moci zasahovat do činnosti územních samosprávních celků v samostatné a přenesené působnosti. Zákonná ustanovení, která výslovně označují činnost veřejných opatrovníků za výkon přenesené působnosti, měla pouze zajistit, že obce na tuto činnost obdrží od státu finanční prostředky.

#### **V. Replika stěžovatele**

13. Stěžovatel v replice setrval na své argumentaci. Zdůraznil, že i přes neexistenci zákona o veřejném opatrovnictví stát musí nést odpovědnost za kvalitní výkon této činnosti. Nedostatky právní úpravy a s tím spojené nejasnosti nadto nemohou jít k tíži stěžovatele.

14. Ústavní soud zaslal repliku na vědomí Nejvyššímu správnímu soudu, který nevyužil možnosti podat dupliku.

## VI. Vyjádření veřejného ochránce práv jako *amici curiae*

15. Veřejný ochránce práv jako *amicus curiae* zaslal Ústavnímu soudu vyjádření upozorňující na systémové dopady usnesení kompetenčního senátu. Upozornil, že v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu, podle které se činnost veřejného opatrovníka vykonává v přenesené působnosti, začal šetřit podněty opatrovanců a jejich blízkých ohledně postupu veřejných opatrovníků.

16. Dále upozornil, že kromě judikatury Ústavního soudu rovněž zákonodárce výslovně označil činnost veřejných opatrovníků za přenesenou působnost. Ačkoliv se již při přijetí nového občanského zákoníku počítalo i s přijetím zvláštního zákona o veřejném opatrovnictví, dosud k tomu nedošlo. Pro opatrovance je klíčové, aby bylo veřejné opatrovnictví vykonáváno řádně, předvídatelně a jednotně napříč obcemi a kraji. Poměr počtu veřejných opatrovníků vůči soukromým opatrovníkům se setrvale zvyšuje.

17. Kompetenční senát problematicky rozhodl, že veřejné opatrovnictví není výkonem přenesené působnosti. Tím se ovšem dostal do rozporu se zákonnou úpravou výslovně stanovící opak, aniž se obrátil s návrhem na její zrušení na Ústavní soud, jak mu ukládá čl. 95 odst. 2 Ústavy.

18. Veřejný ochránce práv nesouhlasí ani s argumentací, že stát nemá kompetenci v oblasti veřejného opatrovnictví, a proto ji nemůže přenést jinam. Vzhledem k předchozí judikatuře, ale i mezinárodním lidskoprávním závazkům České republiky nelze pochybovat o tom, že státu kompetence v této oblasti náleží. Stát má povinnost zajistit výkon veřejného opatrovnictví v dostatečné kvalitě.

19. Závěry kompetenčního senátu by měly značně negativní dopad na praktické fungování veřejného opatrovnictví. S dosavadním pojetím, že jde o přenesenou působnost, se pojil příspěvek ze státního rozpočtu, jednotné vzdělávání osob pověřených výkonem této agendy, i sběr dat a jejich vyhodnocování. Usnesení kompetenčního senátu zpochybňuje i působnost veřejného ochránce práv šetřit podněty týkající se veřejného opatrovnictví. Těch každý rok přijme několik desítek. Některé se týkají závažného porušování práv opatrovanců, častější jsou ale spory o hospodaření s majetkem opatrovanců či nerespektování jejich přání.

20. Veřejný ochránce práv se domnívá, že je institucionálně lépe než soudy uzpůsoben tomu, aby poskytl dostupnou a efektivní ochranu právům opatrovanců. Případné spory může snadněji řešit dohodou. Nelze dále odhlédnout od toho, že přístup k soudu pro opatrovance ztěžují formální náležitosti podání, které pro řadu opatrovanců představují významnou bariéru k dosažení spravedlnosti. Navíc by opatrovanci museli u soudu brojit proti opatrovníkovi, který jim má pomoci právě v takových situacích, jako je nutnost obrátit se na soud. I kompetence veřejného ochránce práv v této oblasti je zásadním důvodem pro zachování stávajícího systému, v němž se veřejné opatrovnictví uskutečňuje v přenesené působnosti.

21. Ústavní soud zaslal vyjádření veřejného ochránce práv na vědomí Nejvyššímu správnímu soudu. Ten nevyužil možnosti na něj reagovat.

## VII. Vyjádření vedlejších účastníků řízení

22. Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že souhlasí s odůvodněním a závěry napadeného usnesení Nejvyššího správního soudu. Povaha institutu veřejného opatrovnictví v současné době vychází jen z civilní úpravy opatrovnictví v občanském zákoníku. Veřejný opatrovník má tedy v zásadě stejné právní postavení, shodná práva a povinnosti jako „běžný“ opatrovník. I veřejného opatrovníka jmenuje civilní soud, který také vykonává dohled nad jeho činností. Jedinou odlišností je, že ke jmenování veřejného opatrovníka není třeba jeho souhlasu.

23. Pokládat veřejné opatrovnictví za výkon přenesené působnosti obcí, tedy za výkon vrchnostenské státní správy, má za současného právního stavu několik úskalí. Není stanoven rozsah výkonu státní správy a dohledové činnosti soudů. Není zřejmé, jakým způsobem by se stát prostřednictvím svých orgánů podílel na výkonu funkce veřejného opatrovníka. Jelikož žádný státní orgán nemá svěřeno zákonné zmocnění v oblasti veřejného opatrovnictví, byl by případný výkon státní moci rozporný s čl. 79 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

24. Dále Ministerstvo práce a sociálních věcí poukázalo na to, že ve věcech opatrovnictví se nevede správní řízení, což vyplývá z povahy tohoto institutu založené na správě osobních, majetkových a dalších záležitostí opatrovance. Pokud by bylo veřejné opatrovnictví výkonem státní správy, bylo by nutné jednat v souladu se základními zásadami správního řádu, případně vést správní řízení, a rovněž by bylo třeba vést správní spis. To vyvolává další otázky, například zda je vedeno řízení o každém úkonu veřejného opatrovníka, komu se doručuje, kdo a jaké podává opravné prostředky. Odhlédnout nelze ani od možného přezkumu ve správním soudnictví, který by navíc mohl kolidovat s dohledovou činností civilního soudu. Výkonem státní správy v oblasti veřejného opatrovnictví by došlo k významným rozdílům mezi postavením opatrovance, jehož zájmy hájí „běžný“ opatrovník, a opatrovance, jehož zájmy hájí veřejný opatrovník, který by například vedl správní řízení a podléhal přezkumu ze strany správních soudů.

25. Závěrem Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že se nebrání představě veřejného opatrovnictví vykonávaného obcemi v přenesené působnosti, a to i s ohledem na poznatky veřejného ochránce práv a vzhledem k posílení ochrany opatrovance. Má ovšem za to, za současného právního stavu je výklad institutu veřejného opatrovnictví zvolený v napadeném usnesení řešením, které je jasné, právně nekomplikované, a zejména není v rozporu s ústavním pořádkem. Ministerstvo práce a sociálních věcí uzavřelo, že ve věcech opatrovnictví se nevede správní řízení ani správní spis. Napadené usnesení vycházející z tohoto závěru tedy neporušilo právo stěžovatele na soudní ochranu.

26. Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že se nebude vyjadřovat k žádosti stěžovatele o nahlížení do opatrovnického spisu, ani ke sporu o pravomoc vyřídit podnět k provedení přezkumného řízení v této věci. Za nutné však pokládá přisvědčit argumentům stěžovatele, že veřejné opatrovnictví je agendou vykonávanou v přenesené působnosti. V podrobnostech odkázalo na argumentaci veřejného ochránce práv a ztotožnilo se s ní. Ministerstvo spravedlnosti dále odkázalo na projednávaný vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím (Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021, sněmovní tisk 755). Tato novela má upravit některé aspekty úpravy

veřejného opatrovnictví a vychází ze skutečnosti, že veřejné opatrovnictví je obcemi vykonáváno v přenesené působnosti. Mimo jiné též stanovuje, že Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním správním úřadem příslušným pro oblast veřejného opatrovnictví.

27. Ministerstvo vnitra se ve svém vyjádření ztotožnilo s podstatou stěžovatelovy argumentace. Uvedlo, že napadené usnesení se odchyluje od dosavadní judikatury i účinné právní úpravy. Stejně jako Ministerstvo spravedlnosti dále odkázalo na vládní návrh zákona projednávaný jako sněmovní tisk 755.

### **VIII. Změna soudce zpravodaje**

28. Věc byla původně přidělena soudci zpravodaji Radovanu Suchánkovi, jemuž uplynutím dne 26. 11. 2023 zanikla funkce ústavního soudce. V souladu s rozvrhem práce se novým soudcem zpravodajem stal Josef Baxa.

### **IX. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

29. Ústavní stížnost má náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu a Ústavní soud je příslušný k jejímu projednání. Byla podána oprávněným navrhovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno. Ústavní stížnost je také přípustná (stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a byla podána včas. Stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

30. Ústavní soud zejména připomíná, že v minulosti opakovaně podrobil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kompetenčních žalobách (kvazi)meritornímu přezkumu (viz např. usnesení ze dne 22. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 18/09; ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3052/18 a ze dne 31. 10. 2023 sp. zn. IV. ÚS 1647/23, body 16 a 22–25). V posuzovaném případě není důvod se od tohoto přístupu odchýlovat.

### **X. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

31. Ústavní stížnost je důvodná.

#### ***X.1 Rámec přezkumu rozhodnutí kompetenčního senátu***

##### *X.1.a) Obecné principy*

32. Zákodárce svěřil Nejvyššímu správnímu soudu rozhodování o kompetenčních sporech, které vzniknou mezi ústředními správními úřady navzájem (o takový šlo v posuzované věci), jakož i mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy či mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem (§ 97 soudního řádu správního). Kompetenční žalobu mají právo podat nejen strany kompetenčního sporu, tedy správní úřady, ale i jednotlivec, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem (§ 98 odst. 1 soudního řádu správního). Jsou-li splněny procesní předpoklady řízení, rozhodne

o žalobě Nejvyšší správní soud rozsudkem, jímž určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě o žalobě a případně vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů, která by s takto určenou pravomocí byla v rozporu (§ 100 odst. 2 soudního řádu správního).

33. Kompetenční senát Nejvyššího správního soudu tedy rozhoduje primárně o výkladu podústavního práva a o otázkách pravomoci a působnosti (kompetence). Jen zřídka budou jeho rozhodnutí způsobit zásáhnout, či dokonce porušit ústavně zaručená práva jednotlivců. Přesto tuto možnost nelze vyloučit zcela.

34. Předně se může kompetenční senát dopustit procesního pochybení, kterým poruší ústavně zaručená práva. I řízení před kompetenčním senátem musí probíhat v souladu se zárukami, které plynou z práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), a to mimo jiné včetně práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Zvláště u jednotlivců, kteří sami podají kompetenční žalobu, platí, že dodrží-li zákonem stanovený postup a podmínky, musí se kompetenční senát s jejich návrhem věcně vypořádat, jinak poruší jejich právo na soudní ochranu a dopustí se nepřijatelného odepření spravedlnosti.

35. Jelikož zákonodárce přiznal jednotlivcům právo se obracet na kompetenční senát, mají při dodržení jím stanovených podmínek ústavně zaručené právo na věcné posouzení jimi podané žaloby (k tomu obecně viz nálezn sp. zn. I. ÚS 2804/15 ze dne 19. 7. 2016, bod 18 a tam citovaná judikatura).

36. I při výkladu podústavního práva ovšem může kompetenční senát vybočit z mezí ústavnosti. Z práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny), jehož záruky se vztahují i na řízení o kompetenčních žalobách, totiž podle ustálené judikatury Ústavní soudu plyne i povinnost soudů vyvarovat se při výkladu podústavního práva libovůle či svévole. Za projev zakázané libovůle (svévole) v soudním rozhodování judikatura považuje například nerespektování kogentní normy či interpretaci a aplikaci zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu (viz např. nálezn ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04; nálezn ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. III. ÚS 2842/20, bod 18; nálezn ze dne 17. 4. 2024 sp. zn. II. ÚS 617/24, bod 18). Obecné soudy jsou ve své činnosti vázány zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Popsaný aspekt práva na soudní ochranu zajišťuje, že obecné soudy budou tuto vázanost respektovat, a tím nepřímo chrání dělbu moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy).

37. Přezkum úvah kompetenčního senátu o výkladu podústavního práva však musí být doprovázen nadstandardní mírou zdrženlivosti. Kompetenční senát je totiž oprávněn rozhodovat toliko o tom, který správní orgán má rozhodovat ve věci samé; to značně snižuje možnost, že by případná pochybení ve výkladu podústavního práva mohla dosáhnout ústavněprávní intenzity.

38. Zdrženlivost naopak není namístě v případě, že se úvahy kompetenčního senátu týkají výkladu ústavního pořádku. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), a náleží mu s konečnou platností rozhodnout o otázkách výkladu ústavního práva v každé věci. V tomto případě by zdrženlivost znamenala nepřijatelné popření úlohy Ústavního soudu.

*X.1.b) Specifika kompetenčního sporu ohledně přezkumného řízení*

39. Posuzovaná věc není neobvyklá jen tím, že jde o ústavní stížnost brojící proti rozhodnutí kompetenčního senátu, ale i předmětem kompetenčního sporu. Tento spor se totiž týkal otázky, které z ministerstev má pravomoc zabývat se podnětem stěžovatele k zahájení přezkumného řízení (§ 94 a násl. správního řádu).

40. Ústavní soud připomíná, že podle judikatury správních soudů se nelze domáhat soudní ochrany proti nezahájení přezkumného řízení (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021 č. j. 6 As 108/2019-39 ve věci *ŽAVES*, bod 86). Tento závěr Ústavní soud opakovaně označil za souladný s ústavním pořádkem (z poslední doby viz např. usnesení ze dne 9. 11. 2021 sp. zn. IV. ÚS 2849/21, bod 11; ze dne 2. 11. 2022 sp. zn. III. ÚS 2227/22, bod 7; či ze dne 6. 3. 2024 sp. zn. IV. ÚS 224/24, body 16 a 17). V posuzované věci nemá důvod se od něj odchylovat. Naopak. Nic v tomto nálezu by nemělo být chápáno tak, že uvedený závěr překonává. Stěžovatel tedy nemá z hlediska ústavního práva nárok na to, aby bylo na základě jeho podnětu zahájeno přezkumné řízení.

41. Judikatura kompetenčního senátu ovšem přiznává osobám v postavení stěžovatele možnost podat kompetenční žalobu a domáhat se rozhodnutí o tom, kdo – který ze správních orgánů – se má jejich podnětem zabývat. Kompetenční žalobu jde tedy podat i ve sporech o to, kdo má posoudit podnět k zahájení přezkumného řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2018 č. j. Komp 2/2016-21, bod 18; či usnesení ze dne 15. 6. 2023 č. j. Komp 1/2023-59, bod 9). Tento závěr, z něhož vychází i napadené usnesení, nemá Ústavní soud důvod zpochybňovat. Stěžovatel tedy nemá nárok na zahájení přezkumného řízení, má však právo na to, aby kompetenční senát rozhodl, který správní orgán – pokud vůbec nějaký – je oprávněn se zabývat jeho podnětem a případně přezkumné řízení zahájit.

42. I na toto specifické rozhodování kompetenčního senátu se vztahují výše popsané principy a záruky plynoucí z ústavního pořádku. Ústavní soud proto přistoupil k přezkumu, zda napadené rozhodnutí kompetenčního senátu v jejich světle ob stojí. Nejprve přezkoumal závěry kompetenčního senátu týkající se výkladu ústavního a podústavního práva.

*X.2 Kompetence státu ve věcech opatrovnictví*

43. Kompetenční senát vyšel z úvahy, že stát nemá působnost ve věcech veřejného opatrovnictví, a proto ji nemůže ani přenést. V tomto případě kompetenční senát zjevně pochybil při výkladu ústavního práva.

44. Přímo ústavní pořádek a ústavně zaručená práva zakládají pozitivní závazek státu zajistit osobám, jež nejsou schopny za sebe v plném rozsahu právně jednat, pomoc a podporu; nelze-li jejich situaci řešit jinak, může tato pomoc spočívat v ustanovení veřejného opatrovníka. Má-li stát závazek něco učinit, má k tomu zjevně i oprávnění (pravomoc a působnost).

45. Nelze přijmout, že by stát mohl ignorovat situaci osob, které za sebe nemohou samostatně právně jednat. Takový přístup by porušoval zejména jejich právo na ochranu soukromého života (čl. 11 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy) a ignoroval z toho plynoucí



pozitivní závazky [např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *A.-M. V. proti Finsku* ze dne 23. 3. 2017, č. 53251/13, § 71; viz rovněž doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (99) 4 z 23. 2. 1999, o principech právní ochrany osob omezených na svéprávnosti, a vysvětlující memorandum z téhož dne, o němž se opírá i ESLP; viz např. rozsudek ve věci *Nikolyan proti Arménii* ze dne 3. 10. 2019, č. 74438/14, § 71, 72, 95 a 124].

46. Česká republika je na mezinárodní úrovni vázána i Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením. Podle jejího čl. 12 odst. 3 je povinností států přijmout odpovídající opatření, aby umožnily osobám se zdravotním postižením přístup k asistenci, kterou mohou pro uplatnění své právní způsobilosti potřebovat (viz např. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 17/21 ze dne 19. 10. 2021, bod 22; či podrobněji Obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením č. 1 ze dne 11. 4. 2014 k čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením).

47. Bez ohledu na základní práva a mezinárodní závazky má navíc Parlament obecně kompetenci přijmout zákon týkající se jakékoliv otázky; ústavní pořádek mu klade omezení jen z hlediska obsahu těchto zákonů. Parlament tedy zjevně měl kompetenci upravit i veřejné opatrovnictví. Parlament z hlediska legislativně-technického nebyl povinen jedním zákonným ustanovením přiznat státu (některému jeho správnímu orgánu) kompetenci vykonávat veřejné opatrovnictví jen proto, aby ji následně druhým ustanovením směl přenést na orgány samosprávy. Takový požadavek by postrádal smysl a vedl by jen k znepráhlednění právní úpravy.

48. Ústavní soud shrnuje, že stát má kompetenci ve věci veřejného opatrovnictví.

### *X.3 Přenos výkonu státní správy dle čl. 105 Ústavy*

49. Kompetenční senát dále uvedl, že veřejné opatrovnictví nemůže představovat výkon přenesené působnosti vzhledem ke znění čl. 105 Ústavy. Podle tohoto ustanovení „[v]ýkon státní správy lze svěřit **orgánům** samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“ (zvýraznění doplněno). Podle kompetenčního senátu zákonodárce svěřil veřejné opatrovnictví obcím, a nikoliv jejich orgánům, takže nemůže jít o výkon přenesené působnosti. I v tomto případě kompetenční senát při výkladu ústavního práva pochybil.

50. Ustanovení čl. 105 Ústavy je třeba chápat tak, že výkon státní správy lze přenést na samosprávu jen zákonem, a nikoliv podzákonným předpisem. Smyslem je tedy zajistit, že pouze Parlament rozhoduje o přenesení výkonu státní moci na samosprávu; moc výkonná tímto způsobem do činnosti samosprávy zasáhnout nemůže. Naopak z daného ustanovení neplyne, že by Parlament nutně musel specifikovat i orgán obce, který má přenesenou působnost vykonávat. Ústavní soud již v minulosti označil činnost obcí (nikoliv jejich orgánů) jako veřejných opatrovníků za výkon přenesené působnosti, takže implicitně z uvedeného závěru rovněž vycházel (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 995/07 či na něj odkazující nálezný sp. zn. I. ÚS 2936/15).

51. Rozšířený senát se navíc nevypořádal ani s úpravou v § 61 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 109 odst. 3 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Podle těchto ustanovení by přenesenou působnost ve věci stanovené zvláštními zákony vykonával – při absenci jiného určení – obecní úřad.

52. Za přenesení výkonu státní správy podle čl. 105 Ústavy je potřeba považovat výkon jakékoliv správy, která není samosprávou. Při výkonu veřejného opatrovnictví obce samosprávu zjevně nevykonávají – nespravují své záležitosti, ale záležitosti soukromé osoby. Proto Ústavní soud neshledává důvod odchýlit se od své judikatury, podle níž obce jako veřejní opatrovníci vykonávají přenesenou působnost [viz již usnesení ze dne 10. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 995/07 (U 9/46 SbNU 519) či např. náleze ze dne 17. 8. 2016 sp. zn. I. ÚS 2936/15, bod 19]. Této judikatuře je ale třeba rozumět tak, že hovoří o přenosu výkonu státní správy dle čl. 105 Ústavy.

53. Skutečnost, že došlo k přenosu výkonu státní správy podle čl. 105 Ústavy, není sama o sobě rozhodná pro posouzení, zda takto vykonávaná správa má vrchnostenský nebo nevrchnostenský charakter. Jinak vyjádřeno, podle čl. 105 Ústavy může dojít i k přenosu nevrchnostenské správy. Výkon veřejného opatrovnictví tak byl například v odborné literatuře opakovaně označen za přenesenou, ale nevrchnostenskou správu (Vedral, Josef. *Obce a veřejné opatrovnictví*. In: Pocta Věře Štangové. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 435–446; Vočka, Zbyněk. *Povaha veřejného opatrovnictví a názor Nejvyššího správního soudu*. *Správní právo*. 2021, roč. 54, č. 5, s. 288).

54. Ústavní pořádek, respektive přenos výkonu státní správy podle čl. 105 Ústavy, tedy samy o sobě neumožňují určit, zda má veřejné opatrovnictví povahu vrchnostenskou (veřejnoprávní), nebo nevrchnostenskou (soukromoprávní).

#### ***X.4 Prostor zákonodárce při úpravě veřejného opatrovnictví***

55. Jelikož ústavní pořádek sám o osobě neurčuje povahu veřejného opatrovnictví, jde o otázku, kterou přísluší upravit zákonodárci. V obecné rovině je tedy na zákonodárci, aby příslušnou metodou právní regulace upravil činnost veřejného opatrovníka či její jednotlivé aspekty. Od zvolené metody regulace se pak odvíjí posouzení, zda jde o úpravu veřejnoprávní či soukromoprávní.

56. Zákonodárce upravil opatrovnictví včetně veřejného opatrovnictví primárně v občanském zákoníku; není pochyb o tom, že v tomto ohledu jde o úpravu soukromoprávní a nevrchnostenskou. Současně měl zákonodárce za to, že tato úprava veřejného opatrovnictví nepostihuje všechny jeho aspekty, a proto opakovaně v občanském zákoníku hovoří o veřejném opatrovníkovi „*podle jiného zákona*“ (§ 468, § 471 odst. 2 občanského zákoníku).

57. Obecný předpis o veřejném opatrovnictví nebyl dosud přijat. Úprava v občanském zákoníku tak počítá se zatím neexistujícím právním předpisem. V právní úpravě tímto vznikla prává mezera. Kompetenční senát tuto mezeru přehlíží a odkazuje pouze na úpravu v občanském zákoníku, které však ani z pohledu zákonodárce nepředstavuje úplnou úpravu veřejného opatrovnictví.

58. Zákonodárce tuto mezeru zčásti vyplnil a výslovně stanovil, že výkon funkce veřejného opatrovníka „*je výkonem přenesené působnosti*“, a to v § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Jelikož je věcí zákonodárce, jakou metodou regulace upraví veřejné opatrovnictví či jeho aspekty, měla by se i jeho obecné volbě v podobě označení této činnosti za výkon přenesené působnosti přiznávat odpovídající váha. Uvedená

zákonná ustanovení proto není možné nerespektovat a označit je za pouhou úpravu odměňování obcí za tuto činnost, jako to učinil kompetenční senát.

59. Kompetenční senát přehlédl, že úprava veřejného opatrovnictví v občanském zákoníku není komplexní, a bez dostatečných důvodů nerespektoval výslovné označení této činnosti za výkon přenesené působnosti. Kompetenčním senátem provedený výklad podústavního práva je tedy zatížen ústavně nepřijatelnou libovůlí.

60. Zákonodárce je oprávněn kombinovat soukromoprávní a veřejnoprávní metody regulace veřejného opatrovnictví. Není samo o sobě problematické, že primární úprava veřejného opatrovnictví je obsažena v soukromém právu, že ve věcech opatrovnictví rozhodují primárně civilní soudy a že tyto soudy rovněž vykonávají dohled nad činností (veřejných) opatrovníků (§ 48 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních). Souběžně s tím může být veřejné opatrovnictví vzhledem k výslovnému rozhodnutí zákonodárce pokládáno i za výkon přenesené působnosti; tato činnost obcí tak může podléhat kontrole ze strany správních orgánů, jakož i veřejného ochránce práv.

61. Ústavní soud nemůže přijmout argumentaci Ministerstva práce a sociálních věcí o negativních důsledcích, které by s sebou neslo posouzení veřejného opatrovnictví jako výkonu přenesené působnosti. Jak plyne z argumentace veřejného ochránce práv, podporované Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem vnitra, praxe naopak vycházela z pojetí, že jde o výkon přenesené působnosti, a tuto praxi narušilo až rozhodnutí kompetenčního senátu.

#### ***X.5 K nahlížení do opatrovnického spisu***

62. Kompetenční senát dovedl, že písemná dokumentace, která se vede o činnosti veřejného opatrovníka, nepředstavuje spis v administrativně správním smyslu, takže o nahlížení do něj se nevede správní řízení (a tedy se nemohou vést ani přezkumná řízení). Ústavní soud závěry kompetenčního senátu nepokládá za dostatečně odůvodněné.

63. O činnosti veřejného opatrovníka se nepochybně vede písemná dokumentace, což ani kompetenční senát nezpochybnil. Opatrovník má povinnost udržovat s opatrovancem pravidelné spojení, projevovat o něj skutečný zájem, dbát o jeho zdravotní stav, starat se o naplnění opatrovancových práv a chránit jeho zájmy (§ 466 občanského zákoníku). V souvislosti s těmito povinnostmi např. vstupuje do různých řízení ohledně zdravotního stavu, majetku, sociálních dávek. Je zřejmé, že plnění uvedených povinností vyžaduje shromáždění a vedení různých informací, které se vztahují k důležitým oblastem opatrovancova života. Podle § 485 občanského zákoníku je opatrovník, který spravuje jmění opatrovance, povinen vyhotovit soupis spravovaného jmění a následně vyhotovovat každoročně vyúčtování správy jmění. Je tedy zřejmé, že opatrovník vede v souvislosti s výkonem opatrovnictví dokumentaci, o jejíž obsah projevují různé osoby z rozličných důvodů zájem.

64. Je úkolem obecných soudů, aby našly funkční režim rozhodování o nahlížení do dokumentace vedené v souvislosti s výkonem veřejného opatrovnictví. Kompetenční senát ovšem svou argumentaci, proč se o nahlížení do spisu nerozhoduje ve správním řízení (a proč se tedy nemůže vést ani přezkumné řízení), zatížil ústavně nepřijatelnou libovůlí.

65. Jak již bylo vyloženo, kompetenční senát nerespektoval rozhodnutí zákonodárce označit veřejné opatrovnictví za výkon přenesené působnosti. Domnívá-li se kompetenční senát, že navzdory tomu nemá nahlížení do spisu veřejného opatrovníka podléhat správnímu rozhodování, musí to opřít o dostatečné důvody.

66. Skutečnost, že se nevede správní řízení o výkonu veřejného opatrovnictví a ani o úkonech veřejného opatrovníka, sama o sobě neznamená, že se správní řízení nemůže vést o nahlížení do dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví. Sám Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022 č. j. 4 As 110/2022-28 ostatně dovodil, že orgán sociálně právní ochrany dětí jako jejich veřejný opatrovník rozhoduje o právu nahlížet do spisové dokumentace ve správním řízení. To platí dokonce i při výkonu kolizního opatrovnictví na základě rozhodnutí soudu v občanskoprávním řízení. Pojmově tedy není vyloučeno, aby se ve správním řízení rozhodovalo o nahlížení do spisu vedeného v souvislosti s veřejným opatrovnictvím.

67. Důvodem, proč nelze rozhodovat o nahlížení do opatrovnického spisu ve správním řízení a následně u správních soudů, by byl například závěr, že tohoto rozhodování náleží civilním soudům. To by ale patrně bylo možné opřít jen o široký výklad dohledové pravomoci opatrovnických soudů (§ 48 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních), který by jim tuto pravomoc přiznal. Ústavní soud se k této výkladové alternativě nyní nevyjadřuje. Pokud by ji zvolil kompetenční senát nebo správní soudy v budoucnu, musí počítat s tím, že civilní soudy nemusejí jejich názor sdílet. V takovém případě by posouzení toho, zda jde o věc patřící do civilního nebo správního soudnictví, náleželo zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

68. Ústavní soud uzavírá, že závěr kompetenčního senátu o nemožnosti rozhodovat o nahlížení do opatrovnického spisu ve správním řízení, a tedy i nemožnosti vést přezkumná řízení, je zatížen ústavně nepřijatelnou libovůlí a není dostatečně odůvodněn. Nalézt funkční režim pro nahlížení do opatrovnických spisů je ovšem úkolem obecných soudů.

### ***X.6 K právu na zákonného soudce***

69. Stěžovatel dále namítá, že kompetenční senát nerespektoval dřívější rozhodnutí rozšířeného senátu a dospěl k odlišným právním závěrům, aniž mu věc předložil. Tuto námitku je třeba posuzovat z hlediska dodržení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

#### *X.6.a) Obecné principy*

70. Právo na zákonného soudce je významnou systémovou pojistkou zaručující nezávislost soudů. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny, podle něhož „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, korupce, svévole a jiné nežádoucí vlivy.

71. Toto právo však není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu ani pouhým zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy

mezi senáty a samosoudce, jakož i stanovením počtu soudců (přisedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy. Zásada zákonného soudce na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců *ad hoc* (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015, sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 anebo sp. zn. III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999).

72. Mezi dílčí složky práva na zákonného soudce patří i povinnost senátu vrcholného soudu předložit věc jinému, zákonem předvídanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem dosud zastáván. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolane i k sjednocování judikatury nižších soudů, narušuje jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování, a z tohoto pohledu je nežádoucím jevem. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána.

73. Soudy jsou povinny přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak. (srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 či nález sp. zn. IV. ÚS 1882/07 ze dne 19. 6. 2008).

74. Z povinnosti vysokých soudů předložit věc rozšířenému (velkému) senátu či plénu existují zákonem a judikaturou připuštěné výjimky, které je však třeba vykládat restriktivně (podrobněji viz nález sp. zn. IV. ÚS 690/21 ze dne 18. 5. 2021, body 20–22). V posuzované věci tyto výjimky ovšem nejsou relevantní.

#### *X.6.b) Aplikace na posuzovanou věc*

75. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v rozsudku ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 As 26/2013-57, bodě 28, vyjádřil i k otázce, v jaké působnosti obce vykonávají veřejné opatrovnictví (zvýraznění doplněno):

*„Dle [§ 471 odst. 3 občanského zákoníku] ‚[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 z roku 2012 existenci opatrovnického zákona předpokládá, nebyl dosud přijat. Do doby, než bude opatrovnický zákon přijat, platí přechodné ustanovení § 3033 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012, 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 občanského zákoníku z roku 2012 bylo mimo jiné novelizováno i obecní zřízení, podle jehož nového § 149b***

*odst. 3 ‚[v]ýkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku obcí je výkonem přenesené působnosti‘. Zákodárce touto úpravou vyřešil i nejednoznačné závěry judikatury v otázce, o jakou působnost obce se při výkonu opatrovnictví jedná (kromě výše uvedeného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 27/2000 srovnej i nálezy ze dne 10. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07, č. 9/2007 Sb. ÚS). Dlužno dodat, že na výkon přenesené působnosti obdrží obce příspěvek ze státního rozpočtu.“*

76. Rozšířený senát tedy ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obcích nevyložil jako pouhou úpravu odměňování obcí za výkon veřejného opatrovnictví, a naopak výslovně uvedl, že zákonodárce touto úpravou vyřešil otázku, v jaké působnosti obce danou činnost vykonávají. Závěr rozšířeného senátu je relevantní i pro výklad shodně formulovaného § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze. Kompetenční senát ovšem rozhodnutí rozšířeného senátu vůbec nezohlednil. Chtěl-li jím podaný výklad citovaných ustanovení překonat, měl předložit věc devítičlennému rozšířenému senátu k rozhodnutí [§ 16 odst. 3 písm. b) soudního řádu správního]. Kompetenční senát tedy postupem, který zvolil, nerespektoval právo stěžovatele na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

## XI. Závěr

77. Závěry kompetenčního senátu Nejvyššího správního soudu, podle nichž veřejné opatrovnictví není výkonem přenesené působnosti, jsou zatíženy ústavně nepřijatelnou libovůlí a porušují právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. K těmto závěrům navíc kompetenční senát dospěl na základě výkladu § 149b odst. 3 zákona o obcích a § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze, který se odchyluje od dřívějšího výkladu provedeného rozšířeným senátem téhož soudu. Jelikož tuto otázku kompetenční senát nepředložil devítičlennému rozšířenému senátu k rozhodnutí, porušil též právo stěžovatele na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

78. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil napadené usnesení Nejvyššího správního soudu.

79. V dalším řízení je Nejvyšší správní soud vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu. Znovu tedy bude zkoumat, které z ministerstev je oprávněno se zabývat podnětem stěžovatele k provedení přezkumného řízení.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 19. září 2024

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu