

Závěr č. 45

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Přípustnost zastoupení ustanoveného opatrovníka

Opatrovník ustanovený správním orgánem má možnost se nechat ve správním řízení zastoupit na základě plné moci.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda opatrovník ustanovený správním orgánem má možnost se nechat pro určitý úkon v řízení zastoupit na základě plné moci.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 17 odst. 1 výslovně připouští, aby se nejen účastník řízení, ale i jeho zákonný zástupce nebo opatrovník, nechal zastupovat advokátem nebo jiným zástupcem. V novém správním řádu není (stejně jako v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů) tato otázka přímo řešena. Jediným kritériem výběru opatrovníka je podle § 32 odst. 4 správního řádu *vhodnost* osoby, přičemž vhodnost spočívá ve schopnosti a předpokládané ochotě chránit práva opatrovance. Podle našeho názoru je zcela v souladu s tímto pojetím, aby opatrovník, který se nemůže určitého procesního úkonu (např. ústního jednání) účastnit, nebo se domnívá, že s ohledem na povahu úkonu by ochrana zájmů opatrovance v tomto konkrétním případě byla zmocněncem zajištěna na vyšší úrovni, měl možnost se nechat zastoupit jinou osobou. Navíc lze vycházet z obecné zásady, že každý může činit co není zákonem zakázáno a nikdo nemůže být nucen činit co zákon neukládá

Toto pojetí odpovídá ustanovení čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. To je třeba podle našeho názoru aplikovat i na opatrovníka, neboť správní řád výslovně nepožaduje, aby opatrovník vykonával funkci osobně. Podle ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu je ustanovená osoba povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Závažnými důvody je třeba rozumět především takové, které osobě objektivně brání funkci vykonávat a které způsobují, že tuto osobu nelze považovat za osobu vhodnou. Pokud by se však důvody vztahovaly pouze

ke konkrétnímu úkonu nebo části řízení, je podle našeho názoru vhodnější tuto situaci řešit zastoupením opatrovníka než zrušením opatrovnictví a hledáním opatrovníka nového, a to s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů (rychlost a hospodárnost řízení) i na faktickou situaci, kdy správní orgány mají často problém vhodnou osobu najít, pokud nikdo není ochoten tuto funkci vykonávat a nedává tak záruku ochrany práv opatrovance. Právo na právní pomoc ve smyslu výše uvedeného ustanovení Listiny základních práv a svobod podle našeho názoru nelze opatrovníkovi odepřít, protože opatrovník nemusí být osobou znalou práva (pak by byl okruh potencionálních opatrovníků zásadním způsobem omezen) a pokud se dostane do složitější procesní situace, poskytnutí odborné právní pomoci může být pro zajištění ochrany práv opatrovance žádoucí či dokonce nezbytné.

Další zastoupení je omezeno pouze u zmocněnce (§ 33 odst. 3 správního řádu), opatrovník má však svou povahou i systematickým zařazením ve správním řádu blíže k zákonnému zástupci, u nějž se další zastoupení bez výhrad připouští. Problémem je absence ustanovení, na základě kterého by udělil opatrovník či zákonný zástupce zmocněnci plnou moc. Protože správní řád tuto otázku výslovně neupravuje, domníváme se, že je třeba analogicky použít § 33 odst. 1 správního řádu. Procesní zastoupení není občanskoprávním vztahem a nelze tedy použít ustanovení občanského zákoníku o zastoupení, jinak by ostatně byla úprava zastoupení v procesních předpisech zbytečná.

Podle § 34 odst. 1 správního řádu *zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.* Při zastoupení opatrovníka vzniká otázka, komu budou vznikat práva a povinnosti z úkonů zástupce. Protože správní řád nepočítá s tím, že by opatrovníkovi vznikala v souvislosti s výkonem jeho funkce práva a povinnosti, při absenci výslovné úpravy lze dovodit, že práva a povinnosti z úkonů zástupce opatrovníka vznikají přímo opatrovanci, přestože zákon s tímto odvozeným vztahem nepočítá.

Z výše uvedených důvodů je třeba připustit možnost zastoupení opatrovníka v řízení. Zákon tuto možnost nevylučuje a lze tím zvýšit ochranu práv a oprávněných zájmů opatrovance. Pokud by se opatrovník nechal zastoupit osobou, která by nebyla dostatečnou zárukou ochrany opatrovancových práv a zájmů, bylo by třeba tuto skutečnost hodnotit tak, že opatrovník nedbá ve smyslu § 32 odst. 7 správního řádu o ochranu práv a zájmů opatrovance. Ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu nesmí být obcházeno, opatrovník musí při výběru zástupce respektovat stejná kritéria, kterými je při výběru opatrovníka vázán

správní orgán. Jinak by správní orgán usnesením zrušil předchozí ustanovení opatrovníka a ustanovil opatrovníkem někoho jiného.

Přestože zastoupení opatrovníka bude mít praktický význam spíše pro jednotlivé úkony v řízení či pro část řízení, nelze vyloučit ani možnost zastoupení ani pro celé řízení. Od situace, kdy se opatrovník nechává zastoupit advokátem při výkonu své funkce (viz výše) je třeba odlišit případy, kdy opatrovník jménem účastníka zvolí zmocněnce přímo účastníkovi (např. advokáta ve složitém řízení, ale v úvahu připadají i jiné osoby). Opatrovanec je pak v řízení souběžně zastupován zmocněncem i opatrovníkem (v úkonech, které by jinak vykonával osobně, jinak v rozsahu zmocnění přenesl své oprávnění jednat na zmocněnce a nabude ho znovu až případným odvoláním zmocněnce).