



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **S. m. L.**
sídlem X

proti
žalovanému: **Generální ředitelství cel**
sídlem Budějovická 7, 140 00 Praha 4

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 10. 8. 2016, č. j. 37482-2/2016-900000-304.7,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, který mu bude z účtu Krajského soudu v Praze vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 10. 10. 2016 Městskému soudu v Praze a postoupenou Krajskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému usnesením ze dne 8. 11. 2016, č. j. 3 A 180/2016-12, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno usnesení Celního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „celní úřad“) ze dne 18. 7. 2016, č. j. 78328-11/2016-610000-12. Celní úřad svým usnesením podle § 22 a § 32 odst. 2 písm. d) a odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 243/2016 Sb. (dále jen „správní řád“) ustanovil žalobce opatrovníkem pana A. B. J., trvale bytem v P. (dále jen „opatrovanec“), s nímž bylo zahájeno řízení o přestupku a jemuž se prokazatelně nedařilo doručovat a v řízení mu měla být uložena povinnost.

2. Žalobce konstatuje, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu nemohou být zákonná ustanovení upravující možnost ustanovení opatrovníka používána jen z důvodu urychleného vyřízení (nález ze dne 7. 12. 1998, sp. zn. IV. ÚS 200/97, dostupný stejně jako ostatní rozhodnutí téhož soudu na <http://nalus.usoud.cz>) a že musí být zajištěna ochrana zájmů a základních práv nepřítomného účastníka řízení. Ustanovení opatrovníka účastníku řízení, jehož pobyt není znám, musí vždy předcházet šetření, zda jsou dány předpoklady pro tento procesní postup, a současně je třeba zvažovat, zda nelze využít jiné opatření (v tomto kontextu žalobce odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000). Žalobce uvádí, že opatrovníka je třeba primárně hledat v okruhu osob blízkých osobě opatrovance a pro řádný výkon funkce opatrovníka je vhodné ustanovit osobu, která je z vlastní vůle ochotná a schopná tuto funkci zastávat.
3. Postupem správních orgánů podle žalobce došlo k porušení čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“), podle něhož nesmí být nikdo nucen činit to, co zákon neukládá. Žalobce rovněž poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 4 Azs 19/2009-61, v němž byl vysloven názor, že opatrovník musí se svým ustanovením alespoň konkludentně souhlasit. Usnesení o ustanovení opatrovníka musí být dostatečně odůvodněno, aby měl opatrovník možnost seznámit se s důvody tohoto procesního postupu a aby mohl zároveň zvážit, zda funkci přijme.
4. V souvislosti s usnesením celního úřadu jsou na žalobce kladeny značné nároky, neboť je povinen plnit své povinnosti v plném rozsahu jako zástupce smluvní. Žalobce jako územní samosprávný celek vykonává přenesenou i samostatnou působnost, plní řadu povinností stanovených právními předpisy a při nárůstu počtu případů, kdy je ustanovován opatrovníkem, nemůže tuto agendu odpovědně zvládnout. Žalobce není schopen dbát ochrany práv a zájmů opatrovance a řádně hájit jeho zájmy, v důsledku čehož bude třeba ustanovit opatrovníkem někoho jiného (§ 32 odst. 7 správního řádu). Závěrem žalobce odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2011, č. j. 5 Ca 100/2009-34, vydaný v obdobné věci.
5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě podotýká, že se s argumentací žalobce, uplatněnou již v odvolání, podrobně a přezkoumatelně vypořádal v napadeném rozhodnutí, na jehož odůvodnění odkazuje. Žaloba obdobně jako odvolání poukazuje na judikaturu, která na souzenou věc nedopadá. Žalovaný pro úplnost uvádí, že vydání napadeného rozhodnutí předcházelo vydání rozhodnutí ze dne 14. 7. 2016, jímž žalovaný zrušil usnesení celního úřadu ze dne 23. 6. 2016, kterým bylo opatrovníkem ustanoveno h. m. P. Důvodem pro zrušení původního usnesení bylo to, že h. m. P. nesvědčilo kritérium vhodnosti. Z toho je zřejmé, že žalovaný nepostupoval formalisticky a neuplatňoval přístup, jehož jediným účelem by bylo urychlené vyřízení věci (jak tvrdí žalobce).
6. Soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti:
7. Podle úředního záznamu ze dne 4. 4. 2016 se měl opatrovanec jako řidič vozidla ve dnech 14. a 15. 3. 2016 dopustit porušení povinností souvisejících se systémem elektronického mýtného. Dne 10. 5. 2016 vydal celní úřad příkaz, jímž shledal opatrovance vinným z přestupku podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb. Tento příkaz se celní úřad dvakrát pokusil doručit prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb na adresu trvalého bydliště opatrovance v P.; podle doručenek byl opatrovanec na adrese neznámý.

8. Celní úřad vydal dne 23. 6. 2016 usnesení, jímž ustanovil h. m. P. opatrovníkem opatrovance. Toto usnesení však bylo na základě odvolání h. m. P. zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 7. 2016 s odůvodněním, že místo, kde se správní orgán dozvěděl o podezření ze spáchání přestupku opatrovancem, nemůže obstát jako nejvhodnější kritérium pro výběr opatrovníka.
9. Následně vydal celní úřad usnesení ze dne 18. 7. 2016, jímž ustanovil žalobce opatrovníkem opatrovance. Vycházel přitom z ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) a odst. 3 správního řádu. Žalobce byl ustanoven opatrovníkem s ohledem na to, že se opatrovanec dopustil pokračujícího přestupku, který byl ukončen na mytném úseku H. n. M. – R. M. – I35, jenž se nachází ve správním obvodu žalobce. Žalobce při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem vyjádřený v právních předpisech, a proto dle mínění celního úřadu existoval předpoklad, že tak bude činit také v tomto případě. Žalobce rovněž splňoval kvalifikační předpoklady pro ustanovení opatrovníkem (administrativní možnosti, odborné znalosti či personální kapacity).
10. Žalobce podal proti usnesení celního úřadu ze dne 18. 7. 2016 odvolání, v němž vyjádřil nesouhlas se svým ustanovením. Podobně jako v žalobě poukázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, přičemž zdůrazňoval nezbytnost souhlasu opatrovníka s ustanovením. V závěru konstatoval, že není schopen dbát na ochranu práv a zájmů opatrovance.
11. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ze dne 10. 8. 2016 neshledal odvolání důvodným. Předně konstatoval, že byly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka, kterými jsou existence zákonného důvodu pro ustanovení a existence vhodné osoby. Protože se obálka s příkazem dvakrát vrátila jako nedoručitelná, nedařilo se opatrovanci prokazatelně doručovat. S ohledem na to, že opatrovanci měla být v řízení uložena povinnost, nebylo možné doručovat veřejnou vyhláškou. Z důvodu cizí státní příslušnosti opatrovance a nedostatku relevantních údajů o jeho osobě nebylo namístě, aby celní úřad pátral po osobě, která by měla opatrovaného v péči ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu. Namísto toho celní úřad zvolil opatrovníka z okruhu jiných vhodných osob s tím, že vhodnost dovodil na základě kritéria územní souvislosti. K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že preventivní deklarovaná absence vůle opatrovníka k výkonu funkce není důvodem, pro který by měla být konstatována nevhodnost jeho ustanovení. K porušení čl. 2 odst. 3 Listiny nedošlo, neboť § 32 odst. 4 správního řádu výslovně stanoví povinnost vhodné osoby přijmout funkci opatrovníka. Judikatura, na níž žalobce odkazoval, se týkala funkce opatrovníka podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Z podmínek stanovených v o. s. ř. však nelze při ustanovování opatrovníka podle správního řádu vycházet, což plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 As 26/2013-57, publikovaného pod č. 3182/2015 Sb. NSS a dostupného stejně jako další rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz. Blíže nespecifikované důvody, pro které žalobce údajně nezvládá agendu opatrovnictví, žalovaného s ohledem na reálné možnosti žalobce nevedly k tomu, aby usnesení celního úřadu zrušil.
12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 10. 8. 2016), osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť

účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), přičemž dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

13. Podle § 22 správního řádu platilo, že „[a]dresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování podle § 19 odst. 3 je v cizině, lze doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny. Pokud se tímto způsobem nepodaří písemnost doručit, ustanoví jim správní orgán opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. d)].“
14. Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu „[s]právní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat“. Výjimku z tohoto pravidla stanoví § 32 odst. 3 téhož předpisu, podle něhož „[n]ejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.“ Konečně podle § 32 odst. 4 správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníkem 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“ (důraz přidán soudem).
15. Jádrem právě souzené věci spočívá v tom, zda lze obec ustanovit opatrovníkem podle správního řádu proti její vůli. Odpověď na tuto otázku poskytl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 As 26/2013-57, č. 3182/2015 Sb. NSS, které bylo vydáno necelé dva roky před podáním žaloby žalobcem. Před rozhodnutím rozšířeného senátu existovaly dvě protichůdné judikatorní linie. První linie judikatury vycházela z aplikovatelnosti závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 27/2000, který ve své argumentaci zmiňoval žalobce a v němž bylo vysloveno, že v občanském soudním řízení nelze obec ustanovit opatrovníkem účastníka proti jejímu nesouhlasu. Druhá linie judikatury naopak zastávala názor, že mezi občanským soudním řízením a správním řízením je rozdíl a že ve správním řízení není vyžadován souhlas opatrovníka s ustanovením. Rozšířený senát se v citovaném usnesení přiklonil ke druhé linii judikatury, neboť shledal, že institut opatrovnictví je pro občanské soudní řízení a správní řízení upraven záměrně odlišně, a konstatoval, že závěr Ústavního soudu na opatrovnictví podle správního řádu nedopadá. Rozšířený senát konstatoval, že správní orgán není povinen obstarávat si souhlas osoby zamýšlené pro funkci opatrovníka „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.“
16. Závěry rozšířeného senátu lze plně aplikovat i v nyní projednávané věci. Argumentace žalobce, že obec nelze ustanovit opatrovníkem podle § 32 správního řádu, pokud s tím nesouhlasí, proto nemůže obstát. Usnesením rozšířeného senátu byl také překonán rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 100/2009-34, kterým bylo vyhověno žalobě žalobce v obdobné věci. Recentní judikatura Městského soudu v Praze naopak reflektuje

závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a zaujímá názor, že souhlas není předpokladem pro ustanovení opatrovníka ve správním řízení (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2018, č. j. 10 A 102/2015-33, nebo ze dne 20. 10. 2017, č. j. 5 A 201/2014-24, oba vydané ve věci žalobce – s. m. L.).

17. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 19/2009-61 na souzenou věc rovněž nepřiléhají, neboť v dané věci soud přezkoumával usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2008, č. j. 46 Az 68/2008-26, o ustanovení Organizace pro pomoc uprchlíkům opatrovníkem pro řízení o žalobě za použití § 29 o. s. ř. (ve spojení s § 64 s. ř. s.). Protože pro danou věc byla rozhodná právní úprava opatrovnictví pro občanské soudní řízení (která stanoví, že jinou osobu než advokáta lze ustanovit opatrovníkem, jen jestliže s tím souhlasí), vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že opatrovníka nelze ustanovit proti jeho vůli. Podle judikatury rozšířeného senátu však ve správním řízení toto pravidlo neplatí.
18. K argumentaci žalobce, podle něhož je třeba opatrovníka primárně hledat v okruhu osob blízkých opatrovanci a ustanovovat opatrovníkem osobu, která je z vlastní vůle ochotna tuto funkci vykonávat, lze obdobně konstatovat, že i ta pramení z úpravy obsažené v o. s. ř., a nikoli ve správním řádu. Správní řád obsahuje rozdílnou posloupnost osob vhodných pro ustanovení opatrovníkem. V souladu s § 32 odst. 4 správního řádu má být opatrovníkem ustanoven ten, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, nebo jiná vhodná osoba. Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1433/11, zabývajícím se jmenováním opatrovníka podle správního řádu, poznamenal, že při výběru vhodné osoby doporučuje, aby byla taková osoba hledána především v okruhu osob blízkých osobě zastupovaného, současně však v této souvislosti zdůraznil, že *„nejde o limitující pokyn Ústavního soudu, neboť pátrání po osobě blízké se může jevit jako výrazně neefektivní, zvláště nemá-li orgán veřejné moci povědomí o její existenci např. z předchozí úřední činnosti, ze spisové dokumentace či z jiných dostupných informačních zdrojů. Za takové situace je na orgánu veřejné moci, aby pečlivě uvážil okruh osob, ze kterých vybere a ustanoví účastníku řízení opatrovníka, dbaje přitom na vyloučení kolize jeho zájmů se zastupovaným.“* Vzhledem k tomu, že opatrovanec je osobou cizí státní příslušnosti a ze správního spisu neplyne, že by celní úřad disponoval informací o tom, že je v péči jiné osoby (s ohledem na to, že se jedná o zletilého řidiče nákladního vozidla, ani nebylo dle názoru soudu důvodné se domnívat, že by mohl být v péči jiné osoby) nebo že by měl znalost o existenci vhodné osoby blízké, nepovažuje soud za nesprávné to, že celní úřad rovnou přistoupil k ustanovení obce jako opatrovníka.
19. V reakci na argumentaci žalobce, že celní úřad porušil čl. 2 odst. 3 Listiny, podle něhož nikdo nemůže být nucen činit to, co zákon neukládá, žalovaný v napadeném rozhodnutí trefně poznamenal, že § 32 popisuje důvody a podmínky pro využití institutu opatrovnictví a v odst. 4 explicitně vyjadřuje povinnost vhodné osoby funkci opatrovníka přijmout. Soud dává žalovanému za pravdu, že v této věci tedy nenastala situace, v níž by byl žalobce nucen vykonávat funkci opatrovníka bez existence odpovídajícího zákonného příkazu.
20. Argumentace žalobce stran překážek na jeho straně, které podle jeho názoru bránily řádnému výkonu funkce opatrovníka, je pak založena na tom, že má další zákonné povinnosti a úkoly v rámci samostatné a přenesené působnosti. Ačkoli soud nemá důvod zpochybňovat obecné tvrzení o vytíženosti žalobce, za situace, kdy není podloženo konkrétními údaji svědčícími o objektivní nemožnosti zvládnout funkci opatrovníka, je

nelze považovat za důvodné. Soud stejně jako žalovaný přihlíží k tomu, že žalobce je statutárním městem, u něhož zvláště ve srovnání s menšími obcemi nelze předpokládat nedostatek personálních či jiných zdrojů. Žalobce vedle nekonkretizovaného tvrzení o množství jiných povinností neuvedl ve správním ani soudním řízení žádné specifické důvody, pro které by nemohl funkci opatrovníka vykonávat, a tak bylo jeho ustanovení opatrovníkem v souladu se zákonem i judikaturou.

21. Závěrem lze konstatovat, že žalobce nerozporuje kritérium vhodnosti založené na místě dokonání pokračujícího přestupku, podle něhož celní úřad zvolil za opatrovníka právě jeho, a tak se soud nemohl touto problematikou zabývat.
22. Protože soud neshledal žalobu důvodnou, rozhodl o jejím zamítnutí (§ 78 odst. 7 s. ř. s.)
23. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o žalobě netvrdil ani ze soudního spisu neplyne, že by mu vznikly nějaké náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.
24. Podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) se od poplatku osvobozují územní samosprávné celky v případech, kdy se spor týká výkonu státní správy, který je na ně přenesen. Správní řád ani zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) výslovně neřeší, zda je výkon opatrovnictví obcí ve správním řízení výkonem samostatné či přenesené působnosti. Ustanovení § 149b odst. 3 obecního zřízení pouze stanoví, že výkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku obcí je výkonem přenesené působnosti. Za současného právního stavu tedy není pochyb o tom, že hmotněprávní opatrovnictví spadá do přenesené působnosti obce. Soud je nicméně přesvědčen o tom, že otázku, do jaké působnosti spadá výkon funkce tzv. procesního opatrovníka, je třeba řešit v intencích judikatury Ústavního soudu týkající se problematiky hmotněprávního opatrovnictví z doby, kdy ještě neexistovala výslovná úprava dle § 149b odst. 3 obecního zřízení, shodně. Stát je tedy primárně tím, kdo je vůči osobě, jež se nemůže sama účastnit správního řízení, povinován ochranou jejího základního práva na spravedlivý proces, a tam, kde neexistuje vhodná soukromá osoba, jež by mohla tuto funkci zastávat, je povinen vykonávat funkci opatrovníka sám. Ústavněprávní hledisko proto vyžaduje, aby byl výkon opatrovnické funkce obcí podle § 32 odst. 4 správního řádu považován za výkon přenesené, nikoli samostatné působnosti obce (přiměřeně srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07). Protože žalobce zaplatil soudní poplatek za žalobu na základě nesprávné výzvy, rozhodl soud o vrácení tohoto poplatku v celé jeho výši v souladu s § 10 odst. 2 zákona o soudních poplatcích.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 23. ledna 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu