



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. JUDr. Jitkou Benešovou, advokátkou, se sídlem Revoluční 8, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj**, se sídlem ul. SNP 2720/21, Ústí nad Labem, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 7. 2008, č. j. 15 Ca 191/2007 – 60,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 7. 2008, č. j. 15 Ca 191/2007 – 60, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 7. 2008, č. j. 15 Ca 191/2007 – 60, (dále též „napadený rozsudek“), kterým krajský soud pro vady řízení zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2007, č. j. 4279/7.00/2007/14.3, jímž bylo zamítnuto odvolání ustanoveného opatrovníka, a to Statutárního města Teplice, a potvrzeno rozhodnutí Inspektora Oblastního inspektorátu pro Ústecký kraj a Liberecký kraj ze dne 19. 6. 2007, č. j. 685/7.III/2007/14.3/PP (dále též „rozhodnutí inspektora“), kterým byla žalobci jakožto jednateli společnosti VÝTAHY PETERSIK, s. r. o., uložena pořádková pokuta ve výši 30 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

V žalobě ustanovený opatrovník zejména uvedl, že poté, co se dle sdělení žalovaného nepodařilo žalobci doručit rozhodnutí inspektora o uložení pořádkové pokuty ze dne 19. 6. 2007, tak byl rozhodnutím ze dne 25. 6. 2007, č. j. 685/7.III/2007/14.3/op, ustanoven opatrovníkem žalobce, přičemž toto rozhodnutí Statutární město Teplice obdrželo dne 27. 6. 2007 a následně je napadlo včasným odvoláním. Dne 3. 7. 2007 pak

Statutární město Teplice obdrželo rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, ač dosud nebylo pravomocně ustanoveno opatrovníkem žalobce. Z opatrnosti podalo i odvolání proti rozhodnutí inspektora o uložení pořádkové pokuty, avšak žalovaný je zamítl jako nedůvodné.

V průběhu řízení o žalobě krajský soud dospěl k závěru, že nadále netrvají důvody pro to, aby za žalobce jednal ustanovený opatrovník, neboť soudu se po podání žaloby podařilo bezproblémově navázat písemný kontakt se žalobcem a jeho právní zástupkyní, přičemž žalobce výslovně uvedl, že se plně ztotožňuje s jednotlivými žalobními námitkami uplatněnými ustanoveným opatrovníkem. Za nastalé procesní situace, po příslušném vyrozumění opatrovníka, že jeho funkce zanikla, krajský soud nadále již jednal toliko se žalobcem.

V napadeném rozsudku krajský soud mj. zejména (s ohledem na podstatu věci) konstatoval, že má za to, že i za situace, kdy je v § 76 odst. 5 správního řádu stanoveno, že odvolání proti usnesení správního orgánu (o ustanovení opatrovníka správní orgán rozhoduje usnesením) nemá odkladný účinek, správní orgány by měly vůči opatrovníkům ustanoveným podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu, kteří vyslovili nesouhlas se svým ustanovením, činit jen nezbytné úkony nesnesoucí odkladu, a to až do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o tom, kdo bude opatrovníkem dotčeného účastníka. Mezi tyto úkony přitom podle názoru krajského soudu nepatří doručování rozhodnutí správního orgánu ustanovenému opatrovníkovi o uložení pořádkové pokuty opatrovanci. K tomu krajský soud dodal, že tento názor koresponduje s judikaturou Ústavního soudu v této problematice, a odkázal příkladmo na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 717/01. Za tohoto stavu napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti stěžovatel obsáhle vyjádřil nesouhlas s napadeným rozsudkem a stížnost odůvodnil odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel zastává názor, že shora rekapitulovaný výklad krajského soudu stran § 76 odst. 5 správního řádu jde nad rámec předmětného ustanovení; stěžovatel má naopak za to, že v důsledku vyloučení odkladného účinku odvolání proti usnesení o ustanovení opatrovníka nastala jeho předběžná vykonatelnost a to bez ohledu na případné podání odvolání. Krajský soud však svým výkladem tuto zákonem stanovenou předběžnou vykonatelnost vyloučil. Extenzivní výklad citovaného zákonného ustanovení provedený krajským soudem podle stěžovatele vybočuje z mezí stanovených zákonem a je v rozporu s principem zakotveným v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Správní orgán tak doručil v souladu s uvedeným ustanovením rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty ustanovenému opatrovníkovi. Ustanovení o tom, že „odvolání nemá odkladný účinek“ by totiž za takového výkladu právní normy postrádalo smysl. K argumentaci soudu odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 717/01 stěžovatel uvádí, že tento judikát se vztahuje k situaci upravené občanským soudním řádem a vychází z pravomoci svěřené zákonem soudům, tyto však přesahují možnosti, které správnímu orgánu při doručování vymezuje správní řád. V dalším textu pak stěžovatel poukazuje na skutečnosti, které již spíše souvisí s

podmínkami pro vlastní ustanovení opatrovníka v dané věci (to s ohledem na skutečnost, že žalobní námitky se týkaly převážně rozhodování ve věci opatrovníka a nikoliv rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobci), a které podle jeho názoru neměl nyní krajský soud (jako nepřislušný) zkoumat, neboť toto je předmětem samostatného (jiného) řízení a to na základě žaloby podané ke Krajskému soudu v Ostravě. Současně stěžovatel, mimo své další obsáhlé úvahy, poukazuje i na problematičnost situace, která by v důsledku potvrzení napadeného rozsudku nastala a podle jeho názoru v dalším postupu popřela průchodnost uložení pořádkové pokuty. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Samotné ustanovení opatrovníkem, co do zákonnosti ustanovujícího rozhodnutí, stejně jako řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, bylo předmětem jiného, samostatného přezkumného soudního řízení, v němž bylo o žalobě Statutárního města Teplice proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce o odvolání proti rozhodnutí žalovaného o ustanovení opatrovníkem stěžovatele rozhodnuto rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2008, č. j. 22 Ca 331/2007 – 25. Nejvyšší správní soud i v této věci vede řízení o kasační stížnosti Státního úřadu inspekce práce se sídlem v Opavě proti tomuto rozsudku, a to pod spisovou značkou 3 Ads 121/2008. Z tohoto spisu zdejší soud zjistil, že citovaným rozsudkem Krajského soudu v Ostravě bylo zrušeno rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 15. 8. 2007, čj. 1184/1.30/1729/07 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Do dne vydání rozhodnutí v této věci nebylo řízení vedené pod sp. zn. 3 Ads 121/2008 skončeno.

Předmětem řízení o této kasační stížnosti je rozsudek krajského soudu ve věci přezkoumání rozhodnutí žalovaného o uložení pořádkové pokuty žalobci. Spornou otázkou v posuzované věci je přitom toliko to, zda bylo, či nebylo, rozhodnutí žalovaného účinně doručeno Statutárnímu městu Teplice, které bylo v souvislosti s problémy s doručením rozhodnutí správního orgánu I. stupně (o uložení pořádkové pokuty) ustanoveno žalobci opatrovníkem. Samotné ustanovení opatrovníkem, co do zákonnosti ustanovujícího rozhodnutí, stejně jako řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, je předmětem jiného, samostatného přezkumného soudního řízení.

Statutární město Teplice bylo žalobci ustanoveno opatrovníkem v režimu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Podle § 32 odst. 5 správního řádu: *O ustanovení opatrovníka rozhoduje správní orgán usnesením.*

Podle § 76 odst. 5, věta druhá: *Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek.*

V posuzované věci bylo usnesení o ustanovení opatrovníka doručeno Statutárnímu městu Teplice dne 27. 6. 2007, které je následně napadlo včasným odvoláním, přičemž dne 3. 7. 2007, kdy usnesení o ustanovení opatrovníkem ještě nenabylo právní moci (tak se stalo až po zamítnutí odvolání proti usnesení o ustanovení opatrovníkem), obdrželo Statutární město Teplice rozhodnutí správního orgánu I. stupně, určené žalobci, o uložení pořádkové pokuty. Statutární město Teplice od počátku stojí na pozici, že v době doručení rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty pro jeho postavení jako opatrovníka v dané věci nesvědčily právní účinky sice doručeného, ale nepravomocného rozhodnutí o ustanovení opatrovníka. To byla také rozhodující námitka v odvolání (proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty), které Statutární město Teplice, jak uvádí, podalo z opatrnosti, stejně jako to byla i rozhodující námitka v podané žalobě. Nyní v kasační stížnosti proti tomuto názoru, akceptovanému krajským soudem v napadeném rozhodnutí, brojí žalovaný jako stěžovatel.

Posouzení sporné otázky je věcí právního výkladu institutů právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu a jejich dopadu na posuzovanou věc, tj. ve vztahu k usnesení o ustanovení opatrovníkem.

Stručně vyjádřeno, právní moc rozhodnutí je stav, který zakládá jeho právní závaznost. Vykonatelnost je potom stav, zakládající nutnost, popř. možnost, podle obsahu předmětného rozhodnutí konat.

Správní řád v § 74 odst. 1 stanoví, že: *Rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Rozhodnutí je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek.*

Z obsahu ustanovení odst. 2 a 3 § 74 správního řádu přitom vyplývá, že vykonatelnost rozhodnutí správní řád spojuje toliko s těmi rozhodnutími, která ukládají lhůtovatelné povinnosti k plnění, a vykonatelnost vnímá jako exekuvovatelnost (vykonatelné rozhodnutí je na základě tohoto svého stavu exekučním titulem). Naproti tomu pro případy, kde jde o svojí povahou jiná rozhodnutí (neukládající lhůtovatelné povinnosti k plnění), správní řád namísto „vykonatelnosti“ hovoří o „jiných právních účincích rozhodnutí“, pro něž však ustanovení o vykonatelnosti platí obdobně (§ 74 odst. 3 správního řádu).

V posuzované věci posuzuje soud účinky doručeného usnesení o ustanovení opatrovníka, u kterého je přímo ze zákona (§ 76 odst. 5 správního řádu – jako naplnění pravidla pro výjimku ve smyslu § 85 odst. 1 téhož zákona) vyloučen odkladný účinek odvolání.

S ohledem na shora citovanou právní úpravu tak u tohoto usnesení nastávají právní účinky, pro které obdobně platí to, co pro předběžnou vykonatelnost.

Smyslem předběžné vykonatelnosti je uspíšit nastoupení účinků rozhodnutí za účelem splnění uložené povinnosti zpravidla v bezprostřední návaznosti na vydání a doručení takového rozhodnutí, a to zcela bez ohledu na nastoupení právní moci takového rozhodnutí. Konat podle takového rozhodnutí je vždy, nestanoví-li zákon výslovně jinak,

třeba v celém rozsahu, tzn., jako kdyby bylo rozhodnutí vykonatelné standardně (tj. nikoliv předběžně). Platí-li toto obdobně pro tzv. „jiné právní účinky rozhodnutí“, potom v posuzované věci doručení rozhodnutí o ustanovení opatrovníka Statutárnímú městu Teplice, a to bez ohledu na nastoupení jeho právní moci, založilo povinnost „konat“, resp. se chovat v souladu s tímto rozhodnutím, a to v plném rozsahu, bez jakéhokoliv omezení či zúžení na úkony nezbytné. Přitom ustanovenému opatrovníku proti rozhodnutí o ustanovení přirozeně náleželo právo odvolání, čehož Statutární město Teplice v dané věci využilo, nicméně až do příp. zrušení rozhodnutí o ustanovení opatrovníkem (což se však nestalo, odvolání bylo zamítnuto) bylo jeho povinností jako ustanovený opatrovník vystupovat.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud věc posoudil nesprávně, když napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro procesní pochybení, k němuž mělo dojít při posouzení dopadu doručení rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobci. Nejvyšší správní soud je vzhledem ke shora uvedenému toho názoru, že k procesnímu pochybení žalovaného při posouzení dopadu doručení rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobci nedošlo, rozhodnutí, u něhož je ze zákona vyloučen odkladný účinek odvolání, vyvolalo své právní účinky (založení postavení opatrovníka) bez dalšího doručení a žalovaný rozhodl o podaném odvolání v souladu se zákonem, když odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pořádkové pokuty (ve věci samotného uložení pořádkové pokuty žádné námítky, a to ostatně ani v žalobě, vzneseny nebyly) zamítl jako nedůvodné.

Krajský soud věc neposoudil v souladu se zákonem. Tento závěr vyslovuje Nejvyšší správní soud i při vědomí skutečnosti, že ve věci vlastního rozhodnutí o ustanovení opatrovníkem je vedeno samostatné soudní přezkumné řízení, které dosud není uzavřeno, neboť je toho názoru, že ani případné pravomocné zrušení usnesení o ustanovení opatrovníkem jako nezákonného by na věci nemohlo nic změnit. V době, kdy bylo napadené usnesení správního orgánu I. stupně opatrovníkovi doručeno, účinky usnesení o ustanovení opatrovníkem (tj. účinky skutečnosti ustanovení opatrovníkem) vůči němu právně závazně nastoleny byly a trvaly, a posléze dané rozhodnutí nabylo i právní moci. Tím současně Nejvyšší správní soud nijak nepředvídá, jaké důsledky by z příp. zrušení usnesení o ustanovení opatrovníkem měly či mohly být dále dovozeny. Jen nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, pokud by se opatrovník v dané době účinným usnesením o ustanovení opatrovníkem neřídil, nemusel by stihnout podat včas odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty opatrovanci, a opatrovanec by tak „nebyl propuštěn“ do dalšího řízení, včetně návazného řízení soudního.

K argumentaci krajského soudu nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 717/01, Nejvyšší správní soud ještě pro úplnost jen stručně poznamenává, že ji považuje za nepřipadnou, neboť tento nález se nejenže vztahuje k ustanovení opatrovníka podle jiného procesního předpisu, ale zejména se týká zcela jiné otázky, a to, zda (v prostředí úpravy občanským soudním řádem) lze či nelze ustanovit obec opatrovníkem proti její vůli.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je pro uvedené pochybení krajského soudu důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude krajský soud postupovat při přezkoumávání rozhodnutí žalovaného, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, ve shora naznačeném směru (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. května 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu