

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **statutární město Teplice**, se sídlem náměstí Svobody 2, Teplice, zast. JUDr. Pavlem Marečkem, advokátem, se sídlem Vaníčkova 1070/29, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 7 A 216/2010 – 37,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Předseda rady žalovaného svým rozhodnutím ze dne 15. 3. 2010, č. j. 71 330/2009-603, (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl rozklad žalobce směřující proti usnesení žalovaného ze dne 16. 7. 2009, č. j. 11 113/2009-637/VI. vyř.-Hei/Koš, jímž byl žalobce ustanoven opatrovníkem účastnice řízení vedeného žalovaným, paní H. B., a toto rozhodnutí potvrdil. Žalobce byl opatrovníkem paní B. ustanoven na základě § 32 odst. 2 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tedy proto, že paní B. je osobou neznámého pobytu a nedaří se jí doručovat.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž namítl, že ze zákona o obcích mu neplyne povinnost být opatrovníkem svých občanů ve správních řízeních, k výkonu této funkce pak nemá ani dostatek prostředků a pokud by se této funkce ujal, bylo by to na úkor ostatních potřeb obce. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že žalovaný své rozhodnutí řádně neodůvodnil, protože nevysvětlil, proč považuje žalobce za „jinou vhodnou osobu“ k výkonu povinností opatrovníka, jak stanoví § 32 odst. 4 věta první správního řádu, když podle jeho názoru samotný fakt trvalého pobytu v obci k takovému závěru nestačí, protože jde o ryze evidenční údaj, který navíc vůbec neznamená, že se osoba přihlášená k trvalému pobytu v dané obci vůbec fyzicky zdržuje.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 2. 2013, č. j. 7 A 216/2010 – 37, obě napadená rozhodnutí zrušil, věc vrátil k dalšímu řízení a rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 7.760 Kč. V odůvodnění svého rozsudku městský soud uvedl, že osoba, která funkci opatrovníka vykonávat nechce, nemůže být pro tuto funkci vhodnou osobou. Proto by podle názoru městského soudu měly správní orgány předem zjišťovat, zda určitá osoba se svým ustanovením do funkce opatrovníka souhlasí, ačkoli jim takový postup zákon neukládá. Městský soud přitom odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000 (N 97/23 Sb. NU; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z nalus.usoud.cz) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008-57, (www.nssoud.cz) a konstatoval, že přestože se tento nálezy týká problematiky ustanovování opatrovníka v občanském soudním řízení, jsou jeho závěry použitelné i na správní řízení. Ústavní soud v tomto nálezu mj. konstatoval, že obce a města nelze pověřovat funkcí opatrovníka proti jejich vůli.

[4] Městský soud ve svém rozsudku dále uvedl, že podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích nejsou obce zřízeny k tomu, aby hájily soukromoprávní zájmy svých občanů a vystupovaly jako jejich zástupci ve správních řízeních. Zákon o obcích sice v § 2 odst. 2 prohlašuje, že obec pečuje o potřeby svých občanů, tím však má podle městského soudu na mysli veřejnoprávní zájem občanů obce jako celku. Proto nemohou být obce vhodnými osobami dle § 32 odst. 4 správního řádu pro ustanovení do funkce opatrovníka svého občana, pokud s tím samy nesouhlasí. Podle městského soudu je to pouze právě vhodná osoba, která je povinna funkci opatrovníka ve správním řízení přijmout. Tím, že obce takovou vhodnou osobou nejsou, nejsou ani povinny své ustanovení do funkce opatrovníka přijmout. To, že žalobce není vhodnou osobou ve smyslu citovaného ustanovení správního řádu, podporuje dle názoru městského soudu i fakt, že mezi ním a paní B. není žádný bližší vztah.

[5] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností opírající se o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Naplnění tohoto kasačního důvodu spatřuje stěžovatel v tom, že podle jeho názoru městský soud použil ve své argumentaci judikaturu vztahující se k institutu opatrovnictví v občanském soudním řízení, aniž by přihlédl k tomu, že tento institut je ve správním řádu upraven odlišně. Podle stěžovatelova mínění také městský soud bezdůvodně vyčleňuje obce jako zvláštní skupinu právnických osob, které mají vykonávat jen ty činnosti, jež jim jsou svěřeny zákonem o obcích. Stěžovatel naopak vychází z občanského zákoníku, který ve spojení se zákonem o obcích konstituuje obce jako právnické osoby a nestanoví přitom žádná omezení, z nichž by vyplývalo, že obce a priori není možné považovat za osoby vhodné k výkonu funkce opatrovníka ve správním řízení.

[6] Stěžovatel se opírá o výklad § 32 odst. 4 správního řádu, podle něhož se souhlas osoby s jejím ustanovením do funkce opatrovníka nevyžaduje, ani nepředpokládá. Ustanovená osoba je pak dle stěžovatele povinna tuto funkci přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Takovým důvodem však podle stěžovatele není absence vůle opatrovníka k výkonu této funkce, protože jinak by jistě zákonodárce v příslušném ustanovení zakotvil požadavek souhlasu osoby, která má být opatrovníkem ustanovena.

pokračování

Předběžné zjišťování souhlasu dané osoby přitom dle stěžovatele nepřichází v úvahu, ustanovení opatrovníka se děje procesním usnesením bez předchozího projednání s účastníky řízení. Stěžovatel uvedl, že ke všem osobám přistupuje rovným způsobem a v souladu se zákonem pátrá po osobě nejvhodnější pro výkon funkce opatrovníka a zvažuje přitom okolnosti každého případu. Stěžovatel uznává, že obec lze opatrovníkem účastníka správního řízení ustanovit až po té, co se nepodařilo ustanovit opatrovníkem vhodnější osobu, například příbuzné dotčeného účastníka, a to ještě pouze tehdy, nepředstavuje-li celková složitost případu pro takovou obec nadměrnou zátěž. Tak tomu podle stěžovatele bylo i v tomto případě, v němž žalovanému není známa adresa bydliště paní Bažové ani jiná osoba, kterou by bylo možno ustanovit jejím opatrovníkem. Pak je volba obce, v níž je paní B. hlášena k trvalému pobytu, podle mínění stěžovatele, logická, protože žalobce nemůže popřít, že mezi ním a jeho občany určitý vztah existuje.

[7] Stěžovatel zastává stanovisko, že zastupování paní Bažové v daném správním řízení nepřesahuje možnosti a schopnosti žalobce, o čemž podle něj svědčí i procesní aktivita, kterou žalobce vyvinul ve snaze zprostit se výkonu funkce opatrovníka. Pokud jde o žalobcova tvrzení, že nemá dostatek prostředků, aby se mohl odpovědně funkce opatrovníka zhostit, namítá stěžovatel, že podle § 79 odst. 4 správního řádu může opatrovník u správního orgánu uplatnit nárok na náhradu hotových výdajů a ušlého zisku v souvislosti s výkonem této funkce. Překážkou ve výkonu funkce opatrovníka pak podle stěžovatele nemůže být ani vzdálenost sídla žalobce a příslušným odborem stěžovatele, jenž předmětné správní řízení vede, protože je zvykem, že spisy stěžovatele jsou běžně za účelem provedení úkonů opatrovníka postupovány na jemu nejbližší oblastní pracoviště stěžovatele. Na závěr své kasační stížnosti pak stěžovatel poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011 – 79, v němž soud konstatoval, že úprava opatrovnictví podle správního řádu vykazuje podstatnou odlišnost ve srovnání s úpravou téhož institutu podle občanského soudního řádu, protože správní řád nevyžaduje souhlas opatrovníka s jeho ustanovením do této funkce.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II.

Sporná otázka a dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu

[9] Po shledání včasnosti a přípustnosti kasační stížnosti čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že je třeba věc předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[10] Důvodem je to, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu aplikovatelná na posuzovaný případ je nejednotná, a čtvrtý senát tak nemůže o kasační stížnosti rozhodnout, aniž by se odchýlil od právního názoru již vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Konkrétně se týká posouzení právní otázky, zda předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu je souhlas osoby, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka.

[11] V judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dvě linie posuzování této otázky. První linie vychází z aplikovatelnosti judikatury Ústavního soudu vztahující

se k ustanovování opatrovníka v občanském soudním řízení i na správní řízení a vyžaduje pro ustanovení alespoň implicitní souhlas ustanovované osoby. V rozsudku Nejvyššího správního ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008 - 57, se uvádí: „Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, potvrzuje, že opatrovník musí se svým ustanovením do funkce souhlasit. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, 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 že proto musí být s ní zacházeno obdobně jako s každou fyzickou osobou, což znamená, že podle současného znění občanského soudního řádu ji nelze proti její vůli pověřit funkcí opatrovníka‘. Podle Nejvyššího správního soudu se tento nález vztahuje i na ustanovení opatrovníka pro účastníka řízení neznámého pobytu v dané věci. Souhlas s ustanovením opatrovníkem pak může být obdržen výslovně nebo může vyplývat z jednání opatrovníka, začne-li činit úkony ve prospěch opatrovance.“

[12] Naopak druhá linie judikatury Nejvyššího správního soudu zastává názor, že existuje rozdíl mezi občanským soudním řízením a správním řízením a ve správním řízení souhlas opatrovníka s ustanovením není vyžadován, naopak opatrovník je povinen funkci opatrovníka vykonávat navzdory svému případnému nesouhlasu s ustanovením. Nejvyšší správní soud tak v rozsudku ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011-78, publikovaném pod č. 2451/2012 Sb. NSS, vyjádřil toto stanovisko: „Městský soud k § 32 odst. 4 správního řádu doplnil, že opatrovník se svému ustanovení do funkce může bránit i s tím, že není vhodnou osobou ve smyslu zmíněného ustanovení. Potud Nejvyšší správní soud městskému soudu přisvědčil. Neztotožnil se však s městským soudem v názoru, že ‘nevhodnost’ osoby vyplývá také z prostého nesouhlasu s ustanovením opatrovníkem. Zde tvořila argumentace městského soudu kruh, který prakticky negoval dané ustanovení správního řádu. Ten stanoví jednoznačnou povinnost vhodné osoby přijmout funkci opatrovníka, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Ustanovený opatrovník tedy může své ustanovení zvrátit, prokáže-li, že není vhodnou osobou, nebo že vhodnou osobou je, ale závažné důvody mu brání ve výkonu funkce opatrovníka. Městský soud podmínil nad rámec zákona ustanovení opatrovníka podle daného ustanovení jeho souhlasem. Tím de facto dosáhl zcela identických podmínek pro ustanovení opatrovníka podle správního řádu a podle občanského soudního řádu a povinnost opatrovníka přijmout funkci učinil čistě abstraktní. Odlišná znění obou předpisů přitom jednoznačně naznačují, že zákonodárce hodlal přistoupit k institutu opatrovnictví u obou předpisů odlišně.“

[13] Posledně citovaný názor osmého senátu byl posléze zopakován i v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 7. 2. 2013, č. j. 2 As 22/2012 - 32, a ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 109/2011-44).

III.

Stanovisko čtvrtého senátu

[14] Předkládající senát se ztotožňuje s druhou výše citovanou linií judikatury, která zohledňuje odlišnosti zákonné úpravy ustanovování opatrovníka účastníkovi neznámého pobytu v občanském soudním řízení na jedné straně a ve správním řízení na straně druhé, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011 - 78.

[15] V podstatě se řešená otázka týká aplikovatelnosti závěrů již citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000 (N 97/23 Sb. NU), podle nějž

pokračování

nelze v občanském soudním řízení ustanovit obec opatrovníkem účastníka řízení proti jejímu souhlasu, neboť v takovém případě nejde o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale o výkon funkce plynoucí z toho, že obec je právnickou osobou soukromého práva, na správní řízení. Podle názoru čtvrtého senátu je však nutné vypořádat se s tím, že tento institut je pro obě řízení upraven odlišně. Pro občanské soudní řízení je institut opatrovníka zakotven v § 29 a následujících zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.). Jak přitom plyne z výslovné úpravy v § 29 odst. 4 o. s. ř., má být v občanském soudním řízení přednostně účastníkům ustanovován opatrovník z řad advokátů, jinou osobu je možno opatrovníkem ustanovit jen tehdy, pokud s tím souhlasí. Občanský soudní řád zároveň v § 140 odst. 2 stanoví, že odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta, který byl ustanoven opatrovníkem, hradí stát. Naproti tomu správní řád nepočítá s možností ustanovit opatrovníkem účastníka řízení advokáta, kterému by bylo možné hradit odměnu za výkon funkce opatrovníka. Dle § 79 odst. 4 mohou být ustanovenému opatrovníku uhrazeny pouze vynaložené hotové výdaje a náhrada ušlého výdělku, a to v rozsahu stanoveném v prováděcím předpise. V návaznosti na tuto odchylnou konstrukci opatrovnictví správní řád podmínku souhlasu s ustanovením do funkce opatrovníka v § 32 odst. 4 od „jiné vhodné osoby“ nepožaduje. Zde se projevuje dle názoru čtvrtého senátu větší typová jednoduchost a neformálnost správních řízení oproti řízením vedeným před soudy, která nevyžaduje zpravidla ingerenci advokáta, a s tím související požadavek na šetrnost při vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů. Rovněž lze poukázat na to, že při přípravě nového správního řádu byl jeho tvůrcům a zákonodárci citovaný nálezk Ústavního soudu znám, a pokud by byli toho názoru, že je třeba jej aplikovat i na správní řízení, jistě by to promítli výslovně ve znění příslušných ustanovení správního řádu. Toto jsou základní rozdíly, pro které nelze podle názoru čtvrtého senátu bez dalšího závěry vycházející z úpravy institutu opatrovníka v občanském soudním řízení aplikovat na řízení správní.

[16] Je pochopitelně ideální, disponuje-li správní orgán ještě před tím, než účastníku řízení opatrovníka ustanoví, souhlasem osoby zamýšlené pro tuto funkci – odůvodňuje to určitý předpoklad, že funkce opatrovníka bude vykonávána lépe, který však neplatí automaticky, viz níže – nicméně stěžovateli lze dát za pravdu, že není povinen si takový souhlas obstarávat ani předem, ani zpětně, neboť souhlas není podmínkou k ustanovení určité osoby opatrovníkem účastníka správního řízení.

[17] Pokud jde o úvahu městského soudu (obsaženou též ve výše citovaném rozsudku devátého senátu ve věci sp. zn. 9 As 80/2008), podle níž sám fakt, že určitá osoba se svým ustanovením do funkce opatrovníka nesouhlasí, automaticky znamená, že tato osoba ani nemůže být pro výkon této funkce osobou vhodnou, neboť zde není předpoklad řádného výkonu této funkce, čtvrtý senát se s ní neztotožňuje zejména ze dvou důvodů. Jednak je takovouto úvahou zcela relativizován příkaz zákonodárce, že ustanovená osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody (§ 32 odst. 4 věta druhá správního řádu). Stěžovatel v tomto směru správně podotýká, že měl-li by zákonodárce v úmyslu podmínit ustanovení určité osoby opatrovníkem jejím souhlasem, pak by mu nic nebránilo použít stejnou konstrukci jako v § 29 odst. 4 o. s. ř. Z toho, že tak zákonodárce neučinil, je přitom zřejmé, že zamýšlel tento institut pro správní řízení upravit odlišně. Druhý důvod, proč se Nejvyšší správní soud s takovou úvahou neztotožňuje, spočívá pak v tom, že nepřipustně předjímá nikoli řádný výkon funkce

opatrovníka osobou, která do této funkce byla ustanovena a je tedy její povinností ji i řádně vykonávat. Teprve ukáže-li se skutečně, že opatrovník nehájí řádně zájmy opatrovance, je možné jeho ustanovení na základě § 32 odst. 7 správního řádu zrušit. K ilustraci toho, že souhlas s ustanovením nemusí automaticky znamenat řádný výkon funkce opatrovníka a naopak, lze citovat příběh o dvou synech z Bible (*„Jeden člověk měl dva syny. Přišel a řekl prvnímu: ‚Synu, jdi dnes pracovat na vinici!‘ On odpověděl: ‚Nechce se mi.‘ Ale potom toho litoval a šel. Otec přišel k druhému a řekl mu totéž. Ten odpověděl: ‚Ano, pane.‘ Ale nešel. Kdo z těch dvou splnil vůli svého otce? Odpověděli: ‚Ten první!‘“* Mt 21,28-31).

[18] Osoba ustanovená do funkce opatrovníka účastníka správního řízení má jistě možnost brojit proti svému ustanovení do této funkce tím, že prokáže, že není vhodnou osobou pro tuto funkci, nebo že jsou zde vážné důvody, které jí v tom brání. Je přitom však nutné přihlédnout k samotnému smyslu institutu opatrovníka, jímž je ochrana práv a zájmů účastníka (mj.) neznámého pobytu, který tuto možnost sám nemá z důvodu, že se mu nedaří doručovat a o vedeném řízení tak pravděpodobně vůbec neví (srov. rozsudek ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 109/2011 – 44). Z tohoto pohledu může být i přes relativní slabost pouta obce a jejího občana založená toliko na existenci trvalého pobytu této osoby v dané obci dostatečným důvodem pro ustanovení obce opatrovníkem, pokud to okolnosti případu nevyklučují, např. buď proto, že správní orgán nevyčerpal možnosti zjišťování pobytu účastníka řízení, nebo funkci opatrovníka nesvěřil vhodnější osobě, nebo naopak pro specifickou procesní situaci účastníka, která vyžaduje takovou míru pozornosti a odborných znalostí, kterou není daná obec objektivně schopna poskytnout (k povaze těchto závažných důvodů srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č. j. 2 As 22/2012 – 32). Vedle toho nelze ustanovit opatrovníkem osobu, u níž je nebezpečí, že pro možný střet svých zájmů se zájmy opatrovance nebude řádně funkci vykonávat (srov. § 32 odst. 4 na konci správního řádu). Zde lze rovněž konstatovat, že negativní stanovisko s ustanovením do funkce opatrovníka takový možný střet zájmů samo o sobě neindikuje.

[19] Závěrem lze též uvést, že z praktického hlediska by požadavek souhlasu osoby vykonávající funkci opatrovníka za současné nemožnosti dle stávající právní úpravy ustanovit opatrovníkem advokáta vedl správní orgány k ustanovování pracovníků správního orgánu, což je praxe opakovaně odmítaná Ústavním soudem pro střet loajality ustanoveného pracovníka ke svému zaměstnavateli na jedné straně a povinnosti hájit práva opatrovance na druhé straně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07). V opačném případě by totiž v mnoha případech vůbec nebylo možné nalézt vhodnou osobu k ustanovení opatrovníkem, která by s ustanovením souhlasila.

IV. Postoupení věci rozšířenému senátu

[20] Jak bylo výše uvedeno, při posouzení důvodnosti kasační stížnosti podané žalovaným se čtvrtý senát nemůže vyhnout rozhodnutí o právní otázce, která byla různým způsobem řešena ve výše citované dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, aniž by tuto nesouladnou judikaturu dosud sjednotil rozšířený senát. Proto čtvrtý senát podle §

pokračování

17 odst. 1 s. ř. s. postupuje věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s touto otázkou:

[21] Je předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu souhlas osoby, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Jiří Palla, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Kateřina Šimáčková, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) v propadné lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou vyjádřit k tomuto usnesení ve lhůtě jednoho týdne od jeho doručení.

V Brně dne 22. května 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu