



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína 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 :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 7 A 216/2010 – 37, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Předseda rady žalovaného svým rozhodnutím ze dne 15. 3. 2010, č. j. 71 330/2009-603 zamítl rozklad žalobce směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2009, č. j. 11 113/2009-637/VI. vyř.-Hei/Koš (dále jen „napadená rozhodnutí“), 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 o rozkladu 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 žalovaného zrušil, věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení a rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 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 nález 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 konstatoval, že přestože se tento nález 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 žalobcem 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

pokračování

právnícké osoby a nestanoví přitom žádná omezení, z nichž by vyplývalo, že obec 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. 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 takového opatrovníka nadměrnou zátěž. Tak tomu podle stěžovatele bylo i v tomto případě, v němž žalovanému není známa adresa bydliště paní B. 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 B. 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 ustálenou praxí, 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 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná z www.nssoud.cz), 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 ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, zejména s možnou aplikací citovaného nálezu Ústavního soudu na danou věc a dovozenou nutností souhlasu opatrovníka s jeho ustanovením. Žalobce se v souladu s názorem městského soudu domnívá, že není vhodnou osobou ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu, neboť se sice jedná o správní řízení, avšak ve sporu vyplývajícím ze soukromoprávních vztahů. Vhodnost žalobce jako opatrovníka neodůvodňuje ani skutečnost, že opatrovankyně je občankou žalobce, neboť se zde nezdržuje, a nemá tak k obci faktický

vztah. Ustanovení obce opatrovníkem pak nelze přirovnávat k ustanovení obce dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. To, že se obec brání ustanovení opatrovníka, jí nemůže být přičítáno k tíži, neboť se tím snaží zabránit praxi stěžovatele, který takto postupuje v desítkách případů, přičemž se tato situace stává pro žalobce a další obdobné subjekty (obce) nezvladatelnou. Závěrem žalobce nesouhlasil s aplikací závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 8 As 22/2011 – 79, protože se v nyní posuzovaném případě jedná o jinou skutkovou situaci.

[9] Usnesením ze dne 22. 5. 2013, č. j. 4 As 26/2013 - 42, postoupil čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu věc v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu, protože měl za to, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu k řešené právní otázce není jednotná.

[10] Rozšířený senát usnesením ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 As 26/2013 – 57, rozhodl, že předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena. Zároveň věc vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), vázán přitom názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] V posuzované věci jde v podstatě o posouzení právní otázky, zda mohl stěžovatel ustanovit žalobce opatrovníkem účastníku správního řízení i bez jeho souhlasu. Rozšířený senát k této otázce uvedl ve svém usnesení vydaném v této věci následující závěry:

(...) Z výše uvedeného znění zákonů jednoznačně vyplývá, že institut opatrovnictví je pro jednotlivá řízení upraven odlišně. Zatímco v občanském soudním řízení se souhlas opatrovníka výslovně vyžaduje, ve správním řízení je naopak stanoveno, že ustanovená osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Tato rozdílná konstrukce se odráží také v následných krocích jednotlivých orgánů. Soud v občanském soudním řízení, pokud není osoby blízké, případně jiné vhodné osoby, může účastníkovi ustanovit opatrovníka z řad advokátů. Tímto je v občanském soudním řízení stanoven určitý 'univerzální' opatrovník, který nastupuje, pokud není osoby vhodnější, která by s ustanovením souhlasila. Občanský soudní řád také obsahuje následnou úpravu řešení odměny a náhrady hotových výdajů advokáta (§ 140 odst. 2 o. s. ř.). Účelem této vnitřně komplexní konstrukce je poskytnout všem osobám opatrovníka k ochraně jejich práv, bez ohledu na počet osob blízkých či osob se zájmem se v dané věci osobně angažovat.

pokračování

V případě správního řízení zákonodárce zvolil rozdílnou posloupnost osob vhodných pro ustanovení opatrovníkem. Správní orgán jmenuje opatrovníkem primárně toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, následně jinou vhodnou osobu. Vzhledem k tomu, že se souhlas osoby nevyžaduje, správní řád oproti o. s. ř. nezná 'univerzálního' opatrovníka. Pokud by byl přes text zákona souhlas ustanovovaných osob vyžadován, jednalo by se o úpravu, která by v určitých případech nebyla fakticky způsobilá zajistit ustanovení opatrovníka. Zejména u osamělých a nemajetných osob by bylo složité, ne-li nemožné, nalézt osobu, která by bez nároku na odměnu dobrovolně tuto roli plnila.

Dle názoru rozšířeného senátu se tak v případě úpravy institutu opatrovnictví ve správním řízení jedná o úpravu záměrně odlišnou jak v okruhu potenciálně ustanovovaných osob, tak i ve své konstrukci oproti úpravě tohoto institutu v občanském soudním řízení. Výše citovaný nálezk Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 27/2000) zabývající se občanským soudním řízením tak vzhledem k odlišné právní úpravě ve správním řádu na nyní posuzovanou otázku nedopadá.

(...) Rozšířený senát se dále neztotožňuje s úvahou městského soudu, 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. Bylo by pochopitelně ideální, kdyby správní orgán disponoval ještě před tím, než účastníku řízení opatrovníka ustanoví, souhlasem osoby zamýšlené pro tuto funkci, 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. Opačný výklad by znamenal jednoduchou cestu, jak obcházet zákonem stanovenou povinnost 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.

Konkrétně při ustanovování obce opatrovníkem svému občanovi i proti jejímu souhlasu je nutné přihlídnout k posláním obce, která není právnickou osobou soukromého práva, a také k samotnému smyslu institutu opatrovníka, jímž je ochrana práv a zájmů účastníka (mj.) neznámého pobytu. Ten tuto možnost sám nemá, neboť 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).

Smyslem a účelem existence obce jako veřejnoprávní korporace je pečovat o své občany. Proto v případě, že není jiné vhodné osoby, je povinností obce poskytnout osobě neznámého pobytu, jež je občanem obce, alespoň základní procesní ochranu. V opačném případě by totiž v mnoha případech nebylo možné nalézt vhodnou osobu k ustanovení opatrovníkem. V tomto ohledu se nelze ztotožnit s dřívější praxí správních orgánů, které ustanovovaly vlastní pracovníky, 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. např. 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).

(...) Pokud jde o význam údaje o trvalém pobytu, nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že trvalé bydliště nezakládá mezi občanem a obcí žádný, resp. jen formální vztah. Trvalé bydliště je sice primárně údajem evidenčním, avšak společně s českým státním občanstvím zakládá občanství obce (§ 16 odst. 1 zákona o obcích). Z tohoto občanství pak vyplývá řada práv a povinností včetně ústavou zaručeného aktivního a pasivního volebního práva do příslušného obecního zastupitelstva, právo hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva atd. (§ 16 odst. 2 citovaného zákona). Na druhé straně na samotnou existenci tohoto vztahu nemá vliv, že občan svá práva nevyužívá.“

[14] S ohledem na shora uvedené stanovisko rozšířeného senátu je zjevné, že právní názor vyslovený v napadeném rozsudku městského soudu je nesprávný. Zejména neobstojí závěr městského soudu, že obec nemůže být vhodnou osobou pro ustanovení opatrovníkem svému občanu podle § 32 odst. 4 správního řádu, pokud s výkonem funkce opatrovníka nevysloví souhlas. Městský soud rovněž pochybil, pokud na daný případ vztáhl judikaturu Ústavního soudu, která se týká výkonu funkce opatrovníka v občanském soudním řízení (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000), aniž by zohlednil odlišnou právní úpravu opatrovnictví obsaženou ve správním řádu.

[15] Bude tak na městském soudu, aby o žalobě znovu rozhodl v souladu se shora citovaným názorem vysloveným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který je v důsledku převzetí do tohoto zrušujícího rozsudku pro městský soud v dalším řízení závazný ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. Přitom městský soud zohlední i to, že správní orgán nesmí v případě obtíží při doručování písemností automaticky rezignovat na zjišťování faktického pobytu účastníka řízení a určení okruhu vhodných osob pro výkon funkce opatrovníka. Institut opatrovnictví nebyl zákonem stanoven, aby usnadňoval činnost správních orgánů tím, že mají kam odesílat písemnosti. Byl vytvořen proto, aby opatrovník důsledně hájil zájmy nepřítomného (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2006, sp. zn. IV. ÚS 811/05). Navíc správní řád obec neoznačuje přímo jako osobu, která bude ustanovena opatrovníkem v případě, že nelze ustanovit osobu jinou (na rozdíl od role advokáta v občanském soudním řízení). Obec je tak možné ustanovit opatrovníkem až po pečlivém, a nikoliv formálním zjišťování okruhu všech vhodných osob a při zvážení případných překážek ze strany obce.

[16] Správní orgán musí mít na zřeteli, že v konkrétní procesní situaci účastníka nemusí být daná obec objektivně schopna poskytnout dostatečnou míru pozornosti a odborných znalostí k ochraně opatrovancových práv (k povaze těchto závažných důvodů srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č. j. 2 As 22/2012 – 32). Vedle toho se správní orgán musí vypořádat i s tím, že 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).

III.

pokračování

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud shledal, že byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a rozsudek městského soudu proto zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. prosince 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu