



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. L. V., Ph.D.**, zast. opatrovníkem JUDr. Josefem Šírkem, advokátem sídlem Dr. Bureše 1185/1, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2022, č. j. 30 A 150/2021 - 52,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2022, č. j. 30 A 150/2021 - 52, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému opatrovníku žalobce, JUDr. Josefu Šírkovi, advokátu se sídlem Dr. Bureše 1185/1, České Budějovice, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši 3400 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2021, č. j. KUJI 57779/2021.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 4. 5. 2021, č. j. MMJ/SPO/78626/2021, kterým byla stěžovateli ustanovena opatrovníci pro správní řízení Mgr. Blanka Brychtová, advokátka se sídlem Jiráskova 32, Jihlava. Důvodem ustanovení opatrovníka byla stěžovatelova duševní porucha, která mu bránila samostatně jednat [§ 32 odst. 2 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu na adrese N. H. X, P. Žalovaný stěžovatelovo odvolání neshledal důvodným, neboť podle něj byly podmínky pro ustanovení opatrovníka naplněny a ustanovená opatrovnice bude v řízení jeho práva adekvátně hájit.

II. Řízení před krajským soudem

[3] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného u krajského soudu, který jeho žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nepřipustnou odmítl. Ze soudního přezkumu jsou totiž vyloučeny úkony, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a právě o takový úkon se v posuzované věci jedná. Krajský soud upozornil, že se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře doposud vyjádřil pouze k přípustnosti žaloby v případě, kdy proti usnesení o ustanovení opatrovníka brojil sám ustanovený opatrovník – v takovém případě žaloba proti rozhodnutí přípustná je. Mezi možnostmi ochrany práv opatrovníka a opatrovance je však zásadní rozdíl. Ustanovený opatrovník nemá možnost bránit se jinými prostředky, neboť nemá samostatné odvolací právo ve věci samé. Naproti tomu opatrovanec může svá práva chránit v řízení o věci samé, neboť nezákonnost ustanovení opatrovníka představuje vadu řízení, která by nutně musela vést ke zrušení meritorního rozhodnutí. Brojí-li tedy proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka opatrovanec, jako tomu bylo v posuzované věci, není důvodu, proč by se neměla uplatnit uvedená výluka ze soudního přezkumu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž podstatou je nesouhlas s názorem krajského soudu, že rozhodnutí o ustanovení opatrovníka pro řízení před správními orgány je vyloučeno ze soudního přezkumu, brojí-li proti němu opatrovanec. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které podle něj vyplývá, že usnesení o ustanovení opatrovníka není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem; konkrétně jde o rozsudky ze dne 29. 5. 2015, č. j. 2 As 247/2014 - 48, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008 - 57. Podle stěžovatelova názoru představuje nezákonné ustanovení opatrovníka zásah do jeho práva na spravedlivý proces. Pokud by měl být hájen opatrovníkem, který s ustanovením nesouhlasí a fakticky nemá zájem jej hájit, znamenalo by to, že by mělo být rozhodováno bez řádné ochrany opatrovancových práv.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s názorem krajského soudu. Vzhledem k tomu, že toto vyjádření nepředstavilo žádné nové argumenty, jej Nejvyšší správní soud stěžovateli nezasílal.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

pokračování

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Podle § 70 písm. c) s. ř. s. platí, že „[z]e soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“. Za takové úkony je třeba považovat ty, které se přímo nedotýkají práv dotčených subjektů a nemají bezprostřední vliv na rozhodnutí o věci samé, ale slouží k technickému zajištění průběhu řízení. Zejména rozhodnutí, která mohou představovat zásah do základních lidských práv a svobod, lze vyloučit pouze v případě, že na ně navazuje konečné rozhodnutí, v rámci jehož přezkumu se bude možno domoci přezkumu zákonnosti „procesního“ (tedy ze soudního přezkumu vyloučeného) rozhodnutí.

[9] Mezi rozhodnutí, jimiž se jen upravuje vedení řízení před správním orgánem, lze podle judikatury Nejvyššího správního soudu zařadit například rozhodnutí o přerušení řízení (srov. rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62), rozhodnutí o neprodloužení lhůty k seznámení s podklady rozhodnutí v průběhu správního řízení (rozsudek ze dne 27. 4. 2017, č. j. 9 Ads 73/2017 - 26), rozhodnutí ve věci podjatosti úřední osoby (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23), rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí o právu účastníka nahlížet do spisu v průběhu správního (resp. daňového) řízení (usnesení ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002 - 8, č. 15/2003 Sb. NSS). Za úkon upravující vedení řízení naopak nelze považovat rozhodnutí o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení (rozsudek ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, č. 3288/2015 Sb. NSS), nebo rozhodnutí o právu nahlížet do spisu, jestliže o nahlížení žádá účastník v době, kdy neběží správní řízení, nebo osoba, která není účastníkem řízení (rozsudky ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 - 78, č. 2233/2011 Sb. NSS, a ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 Afs 33/2009 - 43, č. 2232/2011 Sb. NSS).

[10] V posuzované věci je otázkou, zda jsou z přezkumu vyloučena i rozhodnutí o ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 2 správního řádu, domáhá-li se přezkumu opatrovanec; v případě, že proti tomuto rozhodnutí brojí opatrovník, výluka se soudního přezkumu se neuplatní (srov. výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 247/2014 - 48 a č. j. 9 As 80/2008 - 57).

[11] Opatrovnictví je institut, jehož smyslem je zajistit řádné hájení práv osob, které buďto samy nemají procesní způsobilost, a nemohou tak ve správním řízení samostatně jednat, nebo ochrany svých práv nejsou z různých důvodů schopny [zde byl opatrovník ustanoven podle § 32 odst. 2 písm. g) správního řádu, tj. pro přechodnou duševní poruchu, která stěžovateli bránila v řízení jednat]. Ustanovený opatrovník může za opatrovance jednat obdobně jako zástupce na základě plné moci (§ 34 odst. 1 správního řádu), může zejména jménem opatrovance činit podání, tedy (připouští-li to povaha řízení) činit i úkony disponující se správním řízením. Správní orgán písemnosti s výjimkou usnesení o ustanovení opatrovníka (§ 32 odst. 6 správního řádu) nedoručuje přímo opatrovanci, ale opatrovníkovi (§ 34 odst. 2 správního řádu). Opatrovník účastníka řízení, kterému duševní porucha brání v účasti na řízení, na rozdíl od zástupce na základě plné moci, není povinen realizovat veškeré pokyny zastoupeného (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. j. 4 Ads 129/2010 - 164).

[12] Funkce opatrovníka je tak pro vedení správního řízení velmi významná, neboť v jeho rukou je procesní ochrana práv opatrovance, a to dokonce do té míry, že může

postupovat způsobem, s nímž opatrovanec nesouhlasí, dospěje-li opatrovník k závěru, že je toho k ochraně opatrovancových práv třeba.

[13] Krajskému soudu lze přisvědčit, že se Nejvyšší správní soud doposud zabýval věcmi, v nichž nezákonné ustanovení opatrovníka namítal správním orgánem ustanovený opatrovník. To však nic nemění na tom, že se již vyjádřil i k dopadům usnesení o ustanovení opatrovníka správním orgánem do práv opatrovance. Ve výše citovaném rozsudku č. j. 9 As 80/2008 - 58 označil zdejší soud za nepřípustnou situaci, kdy proběhne správní řízení bez řádného hájení opatrovancových práv – zvolením nevhodné osoby opatrovníka „*může být porušeno opatrovancovo ústavně zaručené právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod*“ (důraz přidán), přičemž rozhodnutí týkající se základních lidských práv a svobod nemohou být z přezkumu vyloučena; v případě rozhodnutí upravujících vedení řízení „*jde o taková rozhodnutí, která nemají zásadní vliv na práva a povinnosti účastníků a která svým obsahem nemohou porušit Listinou zaručená základní práva a svobody. To o rozhodnutí o ustanovení opatrovníka říci nelze, proto jej nelze ani podřadit pod rozhodnutí vyloučená ze soudního přezkumu*“.

[14] Již z citovaného vyplývá, že usnesení o ustanovení opatrovníka podle Nejvyššího správního soudu nelze považovat za úkon upravující vedení řízení před správním orgánem, a to nezávisle na tom, kdo proti ustanovení brojí.

[15] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že povaha úkonu správního orgánu není dvojjediná – buďto podstatně zasahuje do práv a povinností některého ze subjektů, jehož se týká, a nemůže se tak jednat o úkon upravující vedení řízení, anebo naopak do práv a povinností těchto subjektů nezasahuje, a jde o úkon upravující vedení řízení. Krajský soud rozlišuje mezi možnostmi napadat usnesení o ustanovení opatrovníka samotným opatrovníkem na straně jedné a opatrovancem na straně druhé na základě toho, jaké mají prostředky obrany – podle jeho úsudku se opatrovník proti tomuto rozhodnutí nemá jak jinak bránit, zatímco opatrovanec může vznést námitku vady řízení spočívající v nezákonném ustanovení opatrovníka při přezkumu rozhodnutí o věci samé. Touto logikou by tedy bylo rozhodným kritériem spíše (ne)vyčerpání opravných prostředků než samotná povaha úkonu. Ani nevyčerpání opravných prostředků, které je důvodem nepřípustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s., však není pro daný případ příléhavé, neboť odvolání proti meritornímu rozhodnutí není opravným prostředkem proti usnesení o ustanovení opatrovníka.

[16] O tom, že usnesení o ustanovení opatrovníka není svou povahou úkonem pouze upravujícím vedení řízení před správními orgány, nesvědčí pouze skutečnost, že jím je založena povinnost opatrovníka hájit opatrovancova práva, ale též způsob, kterým se takové rozhodnutí projeví na postavení opatrovance – v zásadě se tím zcela mění způsob vedení správního řízení, kdy již nadále správní orgán nejedná přímo s opatrovancem, ale s opatrovníkem, který navíc nemusí respektovat pokyny opatrovance (viz výše). Je tedy zřejmé, že se jedná o rozhodnutí, které má na vedení řízení i na postavení opatrovance zcela zásadní vliv. Vedení řízení bez řádného hájení práv účastníka řízení, v podstatě postrádá smyslu, a Nejvyšší správní soud tak nevidí důvod, proč by nemělo být rozhodnutí o takto zásadní otázce způsobilé samostatného soudního přezkumu.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud nepovažuje za přesvědčivý ani argument krajského soudu, že se stěžovatel mohl domoci ochrany svých práv při přezkumu meritorního rozhodnutí. Tak tomu totiž nemusí vždy být. Steží lze dovozovat, že by se mohl opatrovanec domoci ochrany svých práv, když s jeho řízením může disponovat opatrovník, s jehož ustanovením nesouhlasí – správní řád přitom pro případ, kdy opatrovník nedbá ochrany práv opatrovance, počítá pouze se zrušením usnesení o ustanovení opatrovníka (§ 32 odst. 7 správního řádu), a naopak neposkytuje dostatečné prostředky k nápravě již učiněných úkonů opatrovníka, které přitom mohou vést k opatrovancovu procesnímu neúspěchu (vzdání se práva na odvolání, zpětvzetí odvolání atp. – k těmto úkonům přitom nelze nepřihlížet paušálně, neboť není vyloučeno, že v některých situacích skutečně budou v nejlepším zájmu opatrovance). I meritorní rozhodnutí se doručuje opatrovníkovi; pokud ten o rozhodnutí opatrovance neinformuje nebo mu sdělí nesprávné datum doručení, může opatrovanci uplynout lhůta k podání opravného prostředku, přičemž opatrovanec pak může zcela přijít o možnost ochrany svých práv v řízení o odvolání či následném řízení o žalobě proti rozhodnutí, neboť např. může podat opožděné odvolání, aniž by požádal o prominutí zmeškání lhůty, nebo sice o prominutí zmeškání lhůty požádá, ale již mu nebude možno vyhovět pro některý ze zákonem stanovených důvodů (srov. např. § 41 odst. 2 a 5 správního řádu). I kdyby opatrovanci nebyla možnost přezkumu zcela znemožněna, ustanovením nevhodného opatrovníka může být opatrovancova procesní obrana podstatně ztížena.

[18] Nezákonnost usnesení o ustanovení opatrovníka se ani nemusí nutně projevit pouze v nezákonnosti rozhodnutí; naopak, může být vydáno meritorní rozhodnutí, jehož výrok bude opatrovanci vyhovovat, a ochrany jiných práv, do nichž bylo zasaženo ustanovením opatrovníka, se tak nedomůže. Usnesením o ustanovení opatrovníka může být například zasaženo do opatrovancova práva na informační sebeurčení: je-li opatrovníkem ustanovena nevhodná osoba, může mít opatrovanec legitimní zájem, aby se o něm nedozvěděla některé informace, které mohou být zmíněny v rozhodnutí doručeném opatrovníkovi coby zástupci a které může opatrovník zjistit při nahlížení do spisu. S ohledem na právo na informační sebeurčení může tedy mít opatrovanec zájem na tom, aby jeho opatrovníkem byla určitá osoba, nebo aby naopak některá osoba byla z opatrovnictví vyloučena. I kdyby tedy bylo ustanovení opatrovníka nezákonné z tohoto důvodu, nejednalo by se o vadu řízení, která by způsobila nezákonnost rozhodnutí o věci samé, a i kdyby proběhlo řízení znovu s jiným opatrovníkem, na zásahu do práva opatrovance na informační sebeurčení by to již ničeho nezměnilo. Přitom právo na soukromí, jehož je právo na informační sebeurčení součástí, je základním lidským právem, a týká-li se jej tedy rozhodnutí, nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu.

[19] Nutno podotknout, že soudní řád správní stanovuje shodnou výlukou i pro řízení o kasační stížnosti: podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost „*nepřípustná proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení*“. Nejvyšší správní soud již několikrát věcně posoudil kasační stížnost opatrovance proti usnesení krajského soudu, kterým mu byl ustanoven opatrovník, aniž by jakkoliv zpochybnil, že nejde o případ rozhodnutí, kterým se jen upravuje vedení řízení (viz např. rozsudky ze dne 7. 4. 2021, č. j. 7 As 5/2021 - 12, či ze dne 27. 5. 2021, č. j. 4 As 97/2015 - 16). Není-li rozhodnutí soudu, kterým je ustanoven opatrovník, úkonem, kterým se jen upravuje vedení řízení, a to ani ve vztahu k opatrovanci, není důvodu, proč by tomu mělo být jinak v případě, že o ustanovení

opatrovníka rozhodl správní orgán. Lze tedy uzavřít, že krajský soud pochybil, pokud žalobu odmítl z důvodu vyloučení věci ze soudního přezkumu.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl o věci samé bez zbytečného odkladu po provedení nezbytných procesních úkonů, nebylo nutno, aby o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodoval.

V. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou a napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), který lze stručně shrnout takto: rozhodnutí o ustanovení opatrovníka není úkonem, kterým se upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., a to ani v případě, že proti němu brojí opatrovanec, a posuzovaná věc tak není vyloučena ze soudního přezkumu.

[23] Krajský soud rozhodne v dalším řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud ustanovil usnesením ze dne 29. 4. 2022, č. j. 5 As 109/2022 - 16, jako opatrovníka JUDr. Josefa Šírka, advokáta se sídlem Dr. Bureše 1185/1, České Budějovice. Ustanovenému opatrovníkovi – advokátovi přísluší za zastupování stěžovatele odměna a náhrada hotových výdajů (náklady nese stát). Opatrovník ve věci učinil jeden úkon právní služby, a to převzetí věci a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Opatrovníkovi stěžovatele za úkon právní služby přísluší odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. K tomuto úkonu se přiznává náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Opatrovník sice požadoval odměnu také za podání ve věci samé, v tomto podání však pouze odkázal na argumentaci samotného stěžovatele a k věci samé nic dalšího neuvedl; za takový úkon soud odměnu nepřiznal. Opatrovníkovi se tedy přiznává odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti v celkové výši 3400 Kč. Tuto částku mu Nejvyšší správní soud vyplatí do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 30. května 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu