



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Ing. J. H.**, zastoupená opatrovníkem Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovaným: **1) Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, **2) Městská část Praha 11**, se sídlem Ocelíkova 672/1, Praha 4, **3) Úřad městské části Praha 6**, se sídlem Československé armády 601/23, Praha 6, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2024, č. j. 17 A 95/2023-49,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2024, č. j. 17 A 95/2023-49, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Jádrem posuzovaného případu je otázka, zda může správní soud odmítnout zásahovou a nečinnostní žalobu podanou osobou s omezenou svéprávností proto, že ji neschválil hmotněprávní opatrovník, jehož však v řízení tato osoba žaluje.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí kasační stížností proti v záhlaví označenému usnesení, kterým Městský soud v Praze (dále „napadené usnesení“ a „městský soud“) odmítl stěžovatelčinu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

a) Omezení stěžovatelky ve svéprávnosti

[3] Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 20. 5. 2021, č. j. 14 Nc 3101/2017-720 (dále „opatrovnický soud“ a „rozsudek opatrovnického soudu“), jenž byl potvrzen rozsudkem městského soudu ze dne 9. 11. 2021, č. j. 35 Co 297/2021-777, byla stěžovatelka omezena ve svéprávnosti na dobu tří let od právní moci rozsudku (ta nastala 30. 12. 2021). Mimo jiné byla shledána nezpůsobilou obstarávat si své záležitosti, pokud se týkají jednání na úřadech ve věcech vyřizování dokladů (výrok I rozsudku opatrovnického soudu). Hmotněprávním opatrovníkem byla stěžovatelce ustanovena Městská část Praha 11, tj. žalovaná 2).

[4] Usnesením ze dne 18. 12. 2024, č. j. 0 P 21/2022-1803, které nabylo právní moci 20. 1. 2025, zahájil opatrovnický soud řízení o prodloužení doby omezení svéprávnosti stěžovatelky. Podle § 59 odst. 2 věty druhé zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále „občanský zákoník“), i k okamžiku rozhodnutí NSS o kasační stížnosti nadále trvaly právní účinky rozsudku opatrovnického soudu ve spojení s rozsudkem č. j. 35 Co 297/2021-777.

b) Řízení před městským soudem

[5] Stěžovatelka své podání k městskému soudu vymezila jako žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, a současně jako žalobu proti nečinnosti. Domáhala se, aby městský soud zakázal žalovanému 1) pokračovat v porušování jejích práv a aby mu přikázal vydat stěžovatelce cestovní pas. Dále se domáhala, aby městský soud žalovanému 3) zakázal podobným způsobem stěžovatelku diskriminovat a uložil mu vydat stěžovatelce písemné rozhodnutí žalované 2).

[6] Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka je omezena ve svéprávnosti právě v rozsahu projednávané věci. Vyzval proto hmotněprávního opatrovníka – žalovanou 2) – aby sdělila, zda si podanou žalobu osvojuje. Protože si žalovaná 2) podanou žalobu neosvojila, městský soud ji odmítl pro nesplnění podmínek řízení.

c) Řízení o kasační stížnosti

[7] Stěžovatelka se domáhala ve své kasační stížnosti zrušení napadeného usnesení. Podle výroku II rozsudku opatrovnického soudu je opatrovník oprávněn a povinen opatrovance zastupovat v právních jednáních v rozsahu omezení svéprávnosti opatrovance, zastupovat jej před soudem a jinými orgány, spravovat jeho záležitosti a majetek mimo jednání v běžných záležitostech každodenního života. Podání kasační stížnosti pod pojem „běžné záležitosti každodenního života“ podřadit bezpochyby nelze. K dalšímu postupu v řízení tak bylo potřeba schválení procesního úkonu opatrovníkem.

[8] Také v kasační stížnosti stěžovatelka označila svého hmotněprávního opatrovníka za jeden z žalovaných správních orgánů (žalovanou 2). NSS se proto obrátil na opatrovnický soud s podnětem k ustanovení kolizního opatrovníka pro řízení o stěžovatelčině kasační stížnosti podle § 460 občanského zákoníku. Opatrovnický soud jmenoval usnesením ze dne 29. 4. 2025, č. j. 0 P 21/2022-1888, kolizním opatrovníkem stěžovatelky pro toto řízení Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta se sídlem Klokotská 103/13, Tábor (dále také „kolizní opatrovník“).

pokračování

[9] Nejvyšší správní soud následně vyzval kolizního opatrovníka ke sdělení, zda schvaluje kasační stížnost podle § 65 odst. 2 věty první občanského zákoníku. Kolizní opatrovník kasační stížnost schválil.

[10] Žalovaný 1) se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Žalovaná 2) ani žalovaná 3) se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřily.

II. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Po schválení kasační stížnosti kolizním opatrovníkem NSS konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Stěžovatelka je náležitě zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kolizním opatrovníkem, který je současně advokátem.

[12] Ještě než přistoupil k hodnocení důvodnosti kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, musel se NSS zabývat tím, zda není dán důvod ke zrušení napadeného usnesení pro vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Podle § 437 občanského zákoníku *„zastoupit jiného nemůže ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy zastoupeného, ledaže při smluvním zastoupení zastoupený o takovém rozporu věděl nebo musel vědět.“*

[14] Ustanovení § 460 občanského zákoníku stanoví, že *„[d]ojde-li ke střetu zájmu zákonného zástupce nebo opatrovníka se zájmem zastoupeného či ke střetnutí zájmů těch, kteří jsou zastoupeni týž zákonným zástupcem nebo opatrovníkem, anebo hrozí-li takový střet, jmenuje soud zastoupenému kolizního opatrovníka.“*

[15] Podle komentářové literatury k posledně citovanému ustanovení je dán střet mezi zájmem zástupce a zastoupeného tehdy, pokud z celkové povahy záležitosti, resp. z dalších okolností případu a vztahu mezi zástupcem a zastoupeným, *„je třeba dovodit, že zástupce má právní zájem na tom, aby záležitost, v níž má jménem zastoupeného jednat, nebyla zcela nebo zčásti vyřešena v nejlepším zájmu zastoupeného* [Svoboda, K. § 460 (Střet zájmů). In: Švestka, J., Švestka, J., Dvořák, J., Dvořák, J., Fiala, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654). (Systém ASPI). Wolters Kluwer.*].“ Ustanovení lze aplikovat jak na případy existujícího střetu, tak v situacích, kdy střet zájmů teprve hrozí [Dobrovolná, E. § 460 (Střet zájmů). In: Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 2. vydání. C. H. Beck, 2022, s. 1421, marg. č. 6.*].

[16] V posuzované věci se stěžovatelčiny zájmy bezpochyby dostaly do rozporu se zájmy hmotněprávního opatrovníka. Stěžovatelka jej totiž ve své žalobě označila za jednoho z žalovaných. Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. přitom platí, že žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Úprava těchto žalobních typů v s. ř. s. tudíž stojí na principu, že žalovaný je dán pouhým tvrzením žalobce.

[17] Jak zdůraznil ve své judikatuře Ústavní soud, „[o]patrovník je osobou, která má v řízení hájit práva a oprávněné zájmy účastníka, kterého zastupuje. Při ustanovení opatrovníka je proto třeba přísně vážit, aby nedošlo ke kolizi zájmů zástupce a zastoupeného (nález ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 303/05, část IV.A).“ Tento závěr Ústavní soud formuloval při posuzování případu, v němž civilní soud v řízení o způsobilosti k právním úkonům podle § 187 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v tehdy účinném znění, ustanovil opatrovníci posuzované osoby vyšší soudní úředníci pracující na soudě, který řízení vedl. Ústavní soud ve věci konstatoval porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod s tím, že „[n]elze očekávat, že podřízený pracovník soudu jako opatrovník účastníka řízení ve věci řešené tímto soudem bude brojit proti postupu a rozhodnutí soudu, a to i kdyby byl evidentně vadný.“ Tento závěr musí *a fortiori* platit v případě, kdy je opatrovnictví vykonáváno pracovníkem subjektu, který je opatrovancem žalován v řízení před správním soudem. Nelze očekávat, že úřední osoba bude brojit proti postupu žalovaného, u něž je zaměstnána, tj. že v nyní posuzované věci schválí žalobu či kasační stížnost. Z hlediska existujícího střetu zájmů by nebylo podstatné ani to, že by agendu opatrovnictví vykonávaly jiné úřední osoby (jiný odbor), než které se mohly podle stěžovatelky dopustit žalovaných pochybení (srov. obdobně nález Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 3333/11-2, bod 41).

[18] Podle NSS tak byl v posuzované věci dán střet zájmů mezi hmotněprávním opatrovníkem a stěžovatelkou. Ostatně z těchto důvodů podal NSS podnět opatrovnickému soudu ke jmenování kolizního opatrovníka pro řízení o kasační stížnosti.

[19] V jiné judikatuře Ústavní soud konstatoval, že chce-li obecný soud jmenovat kolizního opatrovníka, musí nejprve zjišťovat, jaký je zájem osob posuzovaných v řízení o svéprávnosti. Úkolem soudu je následně postavit najisto, zda skutečně existuje či hrozí střet zájmů opatrovníka a osoby posuzované, již by měl za tím účelem také zhlédnout (nález ze dne 24. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 866/16, a na něj navazující judikatura). NSS tyto závěry nepřehlíží, okolnosti těchto případů nicméně považuje za odlišné od těch v nyní řešené věci. Citovaný nález se týkal řízení o svéprávnosti. Odvolací soud v něm jmenoval kolizního opatrovníka poté, co prvostupňovým rozhodnutím jmenovaný hmotněprávní opatrovník nevzal v souladu s právním názorem odvolacího soudu zpět podaná odvolání. Existenci kolize zájmů přitom soud odůvodnil právě výlučně tím, že hmotněprávní opatrovník podal odvolání. Jmenováním kolizního opatrovníka se tak odvolací soud pokoušel docílit pouhého urychlení řízení a snížení vlastní zátěže. Ústavní soud proto konstatoval, že postupem odvolacího soudu bylo zasaženo do práva posuzovaných osob na spravedlivý proces, neboť zpětvzetí byla zjevně v rozporu s jejich zájmy.

[20] V nyní posuzované věci jmenování kolizního opatrovníka nástrojem urychlení řízení či snížení zátěže soudu jednoznačně být nemohlo. Bylo jím naopak právě jeho nejmenování. Ve věcech posuzovaných Ústavním soudem došlo k zamezení přístupu k soudu tím, že odvolacím soudem jmenovaný kolizní opatrovník vzal zpět podaná odvolání. Za posuzované osoby je přitom podal opatrovník hmotněprávní, který nesouhlasil se závěrem prvostupňového soudu vysloveným v řízeních o jejich svéprávnosti. Naproti tomu ve stěžovatelčině věci v přístupu k soudu bránil právě hmotněprávní opatrovník. Nejednalo se nadto o řízení o svéprávnosti, ale řízení před správním soudem, ve kterém se ocitl v pozici

pokračování

žalovaného. Podle NSS za této situace nemohl městský soud v řízení postupovat, aniž by stěžovatelka byla zastoupena kolizním opatrovníkem.

[21] Městský soud se spokojil s tím, že žaloba nebyla schválena hmotněprávním opatrovníkem, který byl coby žalovaný (jeden z nich) se stěžovatelkou ve střetu zájmů. Tím, že postupoval v řízení, aniž by byla stěžovatelka zastoupena kolizním opatrovníkem, zatížil napadené usnesení vadou způsobitou vyústit v nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *in fine*].

[22] Vzhledem k tomu, že již výše uvedené důvody podle judikatury musí nutně vést ke zrušení napadeného usnesení, není namístě zabývat se kasačními námitkami mířícími do věci samé.

III. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou. Usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zajistí proto stěžovatelce pro toto řízení kolizního opatrovníka a vyzve jej ke sdělení, zda stěžovatelčinu žalobu schvaluje. Kromě toho si městský soud, případně i pomocí výzvy dle § 37 odst. 5 s. ř. s., ujasní, v čem mají spočívat žalované jednání či nečinnost, vůči kterým podle znění petitu žaloby požaduje poskytnout ochranu, jakož i to, kterému žalovanému správnímu orgánu jsou přičitatelné (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53). Jednání opatrovníka ani následný postup městského soudu přitom NSS žádným způsobem nepředjímá.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. července 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu