



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní JUDr. Magdalenou Ježkovou ve věci

žalobce: **P. D.**

zastoupen JUDr. Emilem Flegelem, advokátem
se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha

proti

žalovanému:

Krajský úřad Kraje Vysočina

sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2025, č. j. KUJI 65562/2025,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 23. 7. 2025, č. j. KUJI 65562/2025 a usnesení Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 9. 1. 2025, č. j. MHB_DOP/6119/2024-10 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení k rukám jeho zástupce JUDr. Emila Flegela, advokáta, ve výši 21 404 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce podal dne 29. 8. 2025 u krajského soudu žalobu, kterou se domáhal zrušení v záhlaví specifikovaného rozhodnutí. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův

Brod (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 31. 1. 2025, č. j. MHB_DOP/6119/2024-14 (dále také jen „rozhodnutí o přestupku“) a proti usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 1. 2025, č. j. MHB_DOP/6119/2024-10 (dále také jen „usnesení o ustanovení opatrovníka“). Rozhodnutím o přestupku správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Usnesením o ustanovení opatrovníka správní orgán prvního stupně ustanovil v souladu s § 32 odst. 2 písm. d) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) žalobci opatrovníka, a to Město Havlíčkův Brod – pověřená osoba I. Č., nar. XXX, trvale bytem XXX, XXX.

II. Žalobní argumentace

2. Žalobce namítá, že mu usnesení o ustanovení opatrovníka nebylo doručeno ani doručováno, ačkoliv tomu nebránila povaha věci ani jeho stav, čímž byl porušen § 32 odst. 6 správního řádu. Dále tvrdí, že správní orgán ustanovil opatrovníkem svou vlastní úřední osobu, čímž fakticky zastupoval sám sebe, což je podle žalobce nezákonné. Správní orgán mu tak ustanovil opatrovníka, který o ochranu jeho práv a zájmů nedbal a z podstaty věci ani dbát nemohl.
3. Žalobce namítá, že smyslem institutu opatrovníka není usnadnění doručování správním orgánům, ale hájení zájmů nepřítomného účastníka, tak jak by takovou povinnost plnil smluvní zástupce (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2992/08). Podle § 32 odst. 4 správního řádu má být opatrovníkem ustanovena jiná vhodná osoba, přičemž vhodnost je nutno posuzovat s ohledem na tento účel. Za vhodnou osobu lze považovat zejména osobu blízkou, což vyplývá i z nálezů Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2002, sp. zn. I. ÚS 559/2000, který zdůrazňuje, že opatrovníka je třeba hledat především v okruhu osob schopných skutečně reprezentovat zájmy účastníka.
4. Žalobce namítá, že správní orgán neodůvodnil výběr opatrovníka, což činí usnesení o ustanovení opatrovníka nepřezkoumatelným.
5. Žalobce dále namítá, že oprávněná úřední osoba M. Z. účelově ustanovila opatrovníkem I. Č., tedy jinou úřední osobu ze správního orgánu, který vedl řízení. Usnesení o ustanovení opatrovníka nabylo právní moci dne 25. 1. 2025, avšak opatrovník se zúčastnil ústního jednání již 17. 1. 2025, aniž byl předvolán či vyrozuměn. Podle žalobce se jednání účastnil pouze formálně, aby jeho práva nebyla hájena, a při jednání uvedl pouze, že ke spisu nemá připomínek a že z dokumentace vyplývá, že došlo obviněným k překročení nejvyšší dovolené rychlosti. Opatrovník podle žalobce nevystupoval jako jeho zástupce, ale jako správní orgán, který měl zájem na uznání jeho viny, a nepodal ani odvolání proti rozhodnutí. Správní orgán nejen že účelově jednal tak, aby žalobci zabránil se v řízení hájit, ale především tak, aby se vůbec nedozvěděl o jednotlivých vydaných rozhodnutích a nemohl tak proti nim brojit. Opatrovník byl ustanoven účelově, aby nechránil jeho práva, což dokládá tím, že neučinil žádný úkon v jeho prospěch a naopak prohlásil, že se žalobce přestupku dopustil. Podle žalobce tím, že opatrovníkem byla určena úřední osoba téhož správního orgánu, fakticky správní orgán určil za opatrovníka sám sebe, což je obcházení zákona a nezákonný postup.
6. Žalobce také namítá, že žalovaný nesprávně odůvodnil nedoručení usnesení o ustanovení opatrovníka žalobci tvrzením, že doručování bylo neúčelné, neboť se nedařilo

doručovat; žalobce však uvádí, že mu některé písemnosti na adresu trvalého pobytu na Slovensku doručeny byly (např. příkaz dne 6. 9. 2024). Správní orgán měl podle žalobce vyvinout maximální úsilí, aby se o ustanovení opatrovníka dozvěděl, a zaslat mu usnesení, případně i vyvěsit veřejnou vyhláškou, neboť tomu nic nebránilo. Postup správního orgánu byl podle žalobce účelový, aby mu zabránil hájit se v řízení a dozvědět se o vydaných rozhodnutích.

7. Žalobce namítá, že tvrzení žalovaného o ustanovení opatrovníka jako „Města Havlíčkův Brod“ s pověřením starostou je v rozporu se spisem, kde žádné pověření není. Usnesení vydané úřední osobou uvádí jako opatrovníka „Město Havlíčkův Brod – pověřená osoba I. Č.“, což je podle žalobce zmatečné a nezákonné, neboť město není „osoba“. Pokud bylo opatrovníkem město, šlo o nicotný akt, a tím spíše platí, že správní orgán fakticky ustanovil sám sebe. Žalobce dále uvádí, že zvolená forma opatrovnictví byla nepřipustná, protože opatrovníkem musí být vhodná osoba, která bude hájit zájmy účastníka, což se nestalo – zastupování bylo čistě formální a účelové, jak dokládá nečinnost opatrovníka v průběhu řízení.
8. Žalobce uvádí, že opatrovník se sice zúčastnil dokazování a vyjádřil se k podkladům, avšak pouze v tom smyslu, že žalobce je pachatelem přestupku, což odpovídá postoji správního orgánu, nikoli obhajobě účastníka. Jediné dva úkony opatrovníka – prohlášení o vině a nepodání odvolání – podle žalobce dokazují, že zájmy účastníka nebyly hájeny.
9. Žalobce shrnuje, že opatrovníkem nebyla ustanovena vhodná osoba, ale pracovník správního orgánu, který řízení vedl, což činí ustanovení opatrovníka od počátku nezákonným a neplatným. Dodává, že o rozhodnutí o přestupku se dozvěděl až 18. 6. 2025 po nahlédnutí do spisu, a odvolání podal 29. 6. 2025, tedy v zákonné lhůtě. Navrhl proto, aby soud rozhodnutí o přestupku správního orgánu prvního stupně a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný uvedl, že žalobní námitky jsou shodné s odvolacími a směřují zejména proti ustanovení opatrovníka. K výhradám ohledně nehájení práv pověřenou osobou žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Nově žalobce namítá, že opatrovníkem nemohlo být Město Havlíčkův Brod, neboť nejde o „osobu“ ve smyslu zákona.
11. K tomu žalovaný uvádí, že opatrovníkem bylo podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu ustanoveno Město Havlíčkův Brod, jehož starosta následně pověřil jednáním v řízení zaměstnankyni úřadu I. Č. na základě Pověření ze dne 14. 5. 2024, které opravňuje tuto osobu činit úkony za město Havlíčkův Brod ve všech správních řízeních ve věcech přestupků či správních deliktů vedených odborem dopravy, oddělením přestupkového řízení, v nichž je Město Havlíčkův Brod ustanoveno opatrovníkem. Pověření je uděleno pro neurčitý počet řízení bez časového omezení. Podle žalovaného tedy uvedenou osobu k zastupování neustanovila oprávněná úřední osoba projednávající přestupek, jak namítá žalobce, ale starosta města.
12. Žalovaný uvedl, že zákon připouští ustanovení právnické osoby, například obce, jako opatrovníka, pokud nelze najít vhodnou fyzickou osobu (§ 32 odst. 4 správního řádu; Nejvyšší správní soud, č. j. 4 As 26/2013-57). Takový postup je krajní možností, zejména když účastník nemá procesní způsobilost, zákonného zástupce ani opatrovníka podle zvláštního zákona, nebo existuje jiná překážka, např. neznámý pobyt či nemožnost

doručení. Podle § 32 odst. 2 písm. d) se opatrovník ustanoví osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat. V tomto případě se správní orgán dvakrát pokusil doručit žalobci, avšak bez úspěchu. Žalobce je cizím státním příslušníkem s trvalým pobytem na Slovensku, jiná adresa ani osoby blízké nebyly známy. Proto správní orgán podle zavedené praxe ustanovil opatrovníkem Město Havlíčkův Brod.

13. Žalovaný dodal, že ze spisu vyplývá, že žalobci se prokazatelně nedařilo doručovat, a proto bylo ustanovení opatrovníka zcela namístě a v souladu se zákonem. Správní orgán je povinen postupovat hospodárně a rychle, nemůže opakovaně zasílat zásilky do ciziny a vyčkávat na jejich převzetí, neboť by to vedlo k neúměrnému prodlužování řízení a zvýšení nákladů.
14. Žalovaný uvedl, že pochybnosti o řádném doručení vyvstaly již při doručování příkazu k zahájení řízení, protože doručenka neobsahovala datum doručení a nebylo možné ověřit včasnost odporu. Přesné datum doručení (6. 9. 2024) zjistil správní orgán až po reklamaci u České pošty, která potvrdila, že zásilku převzala matka žalobce.
15. Usnesení o ustanovení opatrovníka nabylo právní moci dne 25. 1. 2025, odvolání proti němu žalobce podal až 23. 5. 2025, tedy opožděně, stejně jako odvolání proti rozhodnutí ve věci. Žalovaný proto obě odvolání zamítl jako opožděná a neshledal důvody pro přezkumné řízení, obnovu řízení ani vydání nového rozhodnutí. Napadené rozhodnutí považuje za zákonné a navrhuje žalobu zamítnout.

IV. Replika žalobce

16. Žalobce k vyjádření žalovaného uvedl, že tvrzení o způsobu ustanovení opatrovníka nemá oporu ve spise a žalovaný se k ostatní žalobní argumentaci nevyjádřil.
17. Žalobce zdůraznil, že Město Havlíčkův Brod nebylo „vhodnou osobou“ ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu, neboť mělo zájem na výsledku řízení. Podle žalobce byly splněny podmínky pro zrušení ustanovení opatrovníka dle § 32 odst. 7 správního řádu. Opatrovník prokazatelně nedbal o ochranu práv a zájmů opatrovance a zároveň měl zájem na výsledku řízení spočívající v uložení pokuty opatrovanci, neboť uložená pokuta je ze zákona příjmem opatrovníka, což zakládá střet zájmů. Ten, kdo má jakýkoliv zájem na výsledku řízení v neprospěch opatrovance, přirozeně nemůže být jeho opatrovníkem. Opatrovník nečinil žádné úkony k hájení práv žalobce, naopak při ústním jednání prohlásil jeho vinu.

V. Posouzení věci krajským soudem

18. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).
19. Žaloba je důvodná.
20. Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud konstatuje:
 - dne 19. 6. 2024 obdržel správní orgán prvního stupně od Policie České republiky, policejní prezidium České republiky, Ředitelství služby dopravní policie, Speciální oddělení dohledu - Čechy přestupkový spis č. j. PPR-25746-5/PŘ-2024-990441, který obsahoval oznámení o podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o

silničním provozu, kterého se měl dopustit žalobce, a to tím, že dne 16. 5. 2024 v 09:05 hodin, na dálnici D1, 104 km řídil vozidlo rychlostí 156 km/h (po odpočtu) v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost stanovena zákonem o silničním provozu na 130 km/h, součástí přestupkového spisu byl i úřední záznam ze dne 17. 5. 2024, potvrzení o převzetí kauce, příjmový pokladní doklad, fotografická dokumentace, ověřovací list k použitému rychloměru, a seznam policistů, kteří absolvovali školení k manipulaci s rychloměrem SOITRON – mSpeedDetV, DVD s videozáznamem a fotkami z kontroly vozidla;

- dne 1. 8. 2024 správní orgán prvního stupně vydal příkaz ze dne 1. 8. 2024, č. j. MHB_DOP/6119/2024-3, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu;
- dne 19. 9. 2024 byl doručen správnímu orgánu prvního stupně odpor žalobce proti příkazu;
- dne 14. 10. 2024 a dne 12. 11. 2024 správní orgán zaslal žalobci na adresu jeho trvalého pobytu vyrozumění o pokračování správního řízení po podaném odporu proti příkazu, oba dopisy se nepodařilo žalobci doručit;
- dne 9. 1. 2025 vydal správní orgán prvního stupně usnesení č. j. MHB_DOP/6119/2024-10, kterým podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu ustanovil žalobci opatrovníka Město Havlíčkův Brod – pověřená osoba I. Č. Ve správním spise je rovněž založeno pověření ze dne 14. 5. 2024, kterým starosta města Havlíčkův Brod, jako osoba oprávněná činit ve správním řízení úkony za Město Havlíčkův Brod, pověřuje v souladu s § 30 odst. 4 správního řádu I. Č. činěním úkonů za Město Havlíčkův Brod ve všech správních řízeních ve věcech přestupků či správních deliktů všech spisových značek vedených správním orgánem Městského úřadu Havlíčkův Brod – odborem dopravy, oddělením přestupkového řízení, ve kterých bylo, resp. bude Město Havlíčkův Brod ustanoveno opatrovníkem. Toto pověření bylo uděleno pro neurčitý počet řízení, bez omezení v budoucnu;
- v období od 10. 1. 2025 do 27. 1. 2025 byla na Úřední desce správního orgánu prvního stupně vyvěšena písemnost, a to oznámení o uložení písemnosti ze dne 9. 1. 2025, kterou bylo oznámeno, že žalobce má uloženou písemnost Usnesení o ustanovení opatrovníka pod č. j. MHB_DOP/6119/2024-10 na odboru dopravy Městského úřadu v Havlíčkově Brodě;
- dne 17. 1. 2025 proběhlo u správního orgánu prvního stupně provedení důkazů mimo ústní jednání, které je zachyceno na protokole o provedení důkazů mimo ústní jednání ze dne 17. 1. 2025. Tohoto úkonu se za žalobce účastnila opatrovnice I. Č., která v rámci toho uvedla, že *„[k]e spisu nemám připomínek. Z předložené dokumentace vyplývá, že došlo obviněným k překročení nejvyšší dovolené rychlosti.“*
- dne 31. 1. 2025 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. MHB_DOP/6119/2024-14, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku, jehož se měl dopustit jednáním popsaným shora, přičemž toto rozhodnutí bylo tentýž den doručeno opatrovnici žalobce;
- dne 16. 4. 2025 byl správnímu orgánu prvního stupně doručen přípis žalobce, kterým žádal, aby mu správní orgány doručovaly na sdělenou adresu;
- dne 28. 4. 2025 správní orgán prvního stupně zaslal žalobci sdělení ke správnímu řízení o přestupku, v němž ho informoval, že v souladu se správním řádem byl žalobci ustanoven opatrovník a že byl rozhodnutím č. j. MHB_DOP/6119/2024-14, uznán vinným ze spáchání přestupku;

- dne 18. 6. 2025 si žalobce prostřednictvím svého zmocněnce převzal kopii správního spisu;
- dne 29. 6. 2025 žalobce podal odvolání proti usnesení o ustanovení opatrovníka a proti rozhodnutí o přestupku;
- dne 23. 7. 2025 žalovaný vydal napadené rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobce proti usnesení o ustanovení opatrovníka a proti rozhodnutí o přestupku jako opožděné.
- žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobci byl ustanoven opatrovník v souladu s právní úpravou (§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu), když se mu prokazatelně nedařilo prokazovat. Usnesení o ustanovení opatrovníka bylo žalobci doručeno veřejnou vyhláškou, neboť doručování přímo žalobci by bylo neúčelné a bezvýznamné. Usnesení o ustanovení opatrovníka nabylo právní moci dne 25. 1. 2025 a odvolání podané žalobcem dne 29. 6. 2025 bylo opožděné. Totožné platí i k odvolání proti rozhodnutí o přestupku, které nabylo právní moci dne 18. 2. 2025. Žalovaný dále uvedl, že opatrovníkem bylo ustanoveno Město Havlíčkův Brod, a nikoliv konkrétní osoba, přičemž pověřená osoba (I. Č.) jednala aktivně, když se účastnila dokazování a vyjádřila se k podkladům spisu. Pouze z nepodání odvolání proti rozhodnutí o přestupku nelze mít za to, že opatrovník zájmy žalobce nehájil. Žalovaný dále posoudil rozhodnutí o přestupku a dospěl k závěru, že rozhodnutí bylo vydání v souladu s právními předpisy, stav věci byl zjištěn v souladu se zásadou materiální pravdy, byly naplněny formální i materiální stránky přestupku, správní trest byl uložen na spodní hranici zákonného rozpětí a náklady řízení byly uloženy v souladu s právními předpisy. Žalovaný tak neshledal důvody pro zásah do věci pravomocně rozhodnuté.

21. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.

22. Dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu „[s]právní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.“

23. Dle § 32 odst. 4 správního řádu „[o]patrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Účastníku, který v očekávání vlastní nezpůsobilosti právně jednat projevil vůli, aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem, ustanoví správní orgán opatrovníkem s jejím souhlasem osobu označenou za opatrovníka v předběžném prohlášení⁴³. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.“

24. Dle § 32 odst. 6 správního řádu „[u]snesení o ustanovení opatrovníka se oznamuje pouze tomu, kdo je ustanovován opatrovníkem, a nevylučuje-li to povaha věci nebo stav opatrovance, který způsobuje, že opatrovanec by nebyl schopen vnímat obsah usnesení, též opatrovanci.“

25. Dle § 32 odst. 7 správního řádu „[n]edbá-li opatrovník o ochranu práv nebo zájmů opatrovance nebo lze-li mít důvodně za to, že opatrovník má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán usnesením zruší předchozí ustanovení opatrovníka a ustanoví opatrovníkem někoho jiného.“

26. Krajský soud konstatuje, že rozhodnou právní otázkou v projednávané věci je posouzení správnosti postupu správního orgánu prvního stupně při ustanovení opatrovníka žalobci podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu a současně posouzení zákonnosti volby konkrétní osoby opatrovníka. V souvislosti s tím bude krajský soud posuzovat i otázku, zda doručení rozhodnutí o přestupku tomuto opatrovníkovi bylo způsobilé vyvolat

účinky řádného doručení rozhodnutí žalobci a založit běh odvolací lhůty proti tomuto rozhodnutí. Na těchto závěrech pak bude záviset posouzení toho, zda bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí o přestupku podáno včas.

27. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda byly splněny zákonné podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu.
28. K povaze institutu opatrovníka pro doručování se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, čj. 7 As 130/2012-29. Z právních vět tohoto rozsudku se podává následující: *„(II.) Instituty doručování veřejnou vyhláškou nebo ustanovení opatrovníka (a doručování písemností jemu) jsou koncipovány jako krajní prostředek, k jehož využití lze přistoupit pouze tehdy, není-li možný postup podle § 19 až § 24 správního řádu z roku 2004. (III.) O osobu, které se prokazatelně nedaří doručovat nebo která je neznámého pobytu, se nejedná tehdy, daří-li se jí doručovat, byť fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu z roku 2004. (IV.) Podmínkou fikce podle § 24 odst. 1 správního řádu z roku 2004 není, na rozdíl od předchozí právní úpravy, to, že se adresát v místě doručování zdržuje.“*
29. Správní orgán tedy může ustanovit opatrovníka až tehdy, když provedl šetření o tom, zda jsou pro to splněny podmínky, a zda nelze použít jiné opatření. Musí být tedy postaveno na jisto, že se účastníkovi prokazatelně nedaří doručovat, resp. že je pobyt účastníka neznámý. Za tím účelem se musí vždy správní orgán pokusit zjistit místo pobytu účastníka a doručit mu na adresu jeho možného pobytu, která vyplývá z provedených šetření či obsahu spisu (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 817/11, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/2007, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 5 Azs 41/2008-87, a ze dne 21. 4. 2009, čj. 8 Azs 14/2009-74).
30. Krajský soud konstatuje, že v projednávané věci správní orgán prvního stupně provedl celkem dva neúspěšné pokusy o doručení zásilek žalobci na adresu jeho trvalého pobytu na Slovensku (výzvy ze dne 14. 10. 2024 a 12. 11. 2024). Obě zásilky byly vráceny jako nedoručené. Ze spisu zároveň nevyplývá, že by správnímu orgánu byla známa jiná adresa, na níž by se žalobce mohl zdržovat.
31. Krajský soud dále zohlednil, že žalobce je cizím státním příslušníkem s trvalým pobytem mimo území České republiky, přičemž bez dalšího nelze požadovat po správním orgánu opakované doručování do ciziny, pokud předchozí pokusy prokazatelně selhaly. Navíc dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013-44 *„[p]okud žalobce policejní hlídce nebo správnímu orgánu I. stupně nesdělil jinou adresu, na kterou by mu bylo možné doručovat písemnosti, ač musel předpokládat, že se proti němu povede správní řízení ve věci přestupku, lze tuto skutečnost přičíst pouze a jen k jeho tíži.“*
32. Za těchto okolností má krajský soud za to, že správní orgán prvního stupně byl povinen přistoupit k ustanovení opatrovníka, neboť pro to byly splněny zákonné podmínky.
33. Dále se krajský soud zabýval námitkou žalobce, že usnesení o ustanovení opatrovníka mu nebylo doručeno, ačkoliv tomu nebránila povaha věci ani jeho stav, a že tím došlo k porušení § 32 odst. 6 správního řádu.
34. Podle § 32 odst. 6 správního řádu se usnesení o ustanovení opatrovníka oznamuje pouze tomu, kdo je ustanovován opatrovníkem, a nevylučuje-li to povaha věci nebo stav opatrovance, též opatrovanci. Tato zákonná úprava vychází z toho, že ustanovení opatrovníka představuje významný zásah do procesního postavení účastníka řízení, a proto

má být, je-li to objektivně možné, s tímto krokem seznámen nejen opatrovník, ale i samotný opatrovanec.

35. Rozhodnutí se účastníkům zpravidla oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením (§ 72 odst. 1 věta první správního řádu). Nejvyšší správní soud však judikoval, že doručení prostřednictvím držitele poštovní licence není jediným způsobem oznámení rozhodnutí, který správní řád připouští. Podle § 25 odst. 1 správního řádu se osobám neznámého pobytu nebo sídla, stejně jako osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, doručuje veřejnou vyhláškou. V rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 7 As 134/2018-26, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že usnesení o ustanovení opatrovníka má být doručeno nejen ustanovenému opatrovníkovi, ale také opatrovanci. A pokud jsou důvodem pro ustanovení opatrovníka právě obtíže s doručováním žalobci, je nutné tuto povinnost splnit prostřednictvím vyvěšení na úřední desce podle § 25 odst. 2 správního řádu.
36. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že usnesení o ustanovení opatrovníka ze dne 9. 1. 2025 bylo doručeno ustanovenému opatrovníkovi a současně bylo v období od 10. 1. 2025 do 27. 1. 2025 na úřední desce správního orgánu prvního stupně vyvěšeno oznámení o uložení písemnosti, kterým byl žalobce informován o tom, že má u správního orgánu uloženou písemnost Usnesení o ustanovení opatrovníka pod č. j. MHB_DOP/6119/2024-10.
37. Za těchto okolností krajský soud uzavírá, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s § 32 odst. 6 správního řádu a s judikaturou Nejvyššího správního soudu, když usnesení o ustanovení opatrovníka doručil ustanovenému opatrovníkovi, a současně zajistil oznámení tohoto usnesení žalobci prostřednictvím veřejné vyhlášky ve smyslu § 25 správního řádu, neboť právě nemožnost doručovat žalobci standardním způsobem byla důvodem pro ustanovení opatrovníka.
38. Námitku žalobce, že usnesení o ustanovení opatrovníka mu vůbec doručováno nebylo, proto krajský soud neshledal důvodnou.
39. Konečně se krajský soud zabýval námitkou žalobce, že osoba ustanoveného opatrovníka neodpovídala požadavku „vhodné osoby“ ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení musí být opatrovníkem ustanovena taková osoba, u níž lze důvodně očekávat, že bude schopna účinně a nestranně hájit zájmy opatrovance; opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má zájem na výsledku řízení v neprospěch opatrovance.
40. K této problematice se opakovaně vyjadřoval i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 15. 7. 2014, sp. zn. II. ÚS 351/14, uvedl, že „[z] ustálené judikatury Ústavního soudu předně vyplývá, že zákonná ustanovení upravující možnost ustanovení opatrovníka nemohou být používána jen z důvodu urychleného vyřízení věci [např. nález ze dne 7. 12. 2008 sp. zn. IV. ÚS 200/97 (N 149/12 SbNU 381)]. Nepřítomnému účastníkovi soudního řízení musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv; funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což představuje mj. studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce (srov. nález ze dne 25. 9. 2002 sp. zn. I. ÚS 559/2000). Ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení, jehož pobyt není znám, musí proto vždy předcházet šetření, zda jsou dány předpoklady pro tento postup v řízení, a současně je zapotřebí zvažovat, zda není možno použít jiné opatření [např. nález ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. I. ÚS 322/2000 (N 150/24 SbNU 105)]. K

osobě opatrovníka Ústavní soud dále konstantně připomíná, že je třeba jej hledat především v okruhu osob blízkých osobě zastupovaného, resp. těch, jež jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka (viz nálezy ze dne 25. 9. 2002 sp. zn. I. ÚS 559/2000). Při ustanovení opatrovníka je nutno přísně vážit, aby nedošlo ke kolizi zájmů zástupce a zastoupeného. Nelze totiž očekávat, že podřízený pracovník – zaměstnanec Úřadu jako opatrovník účastníka řízení ve věci řešené tímto orgánem bude brojit proti jeho postupu a rozhodnutí [viz nálezy ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. II. ÚS 629/04 (N 69/36 SbNU 731)]. Je tedy zásadně nevhodné, pokud je opatrovníkem účastníka řízení ustanovena osoba podřízená orgánu veřejné moci, který vede řízení, a to právě s ohledem na z toho plynoucí konflikt mezi povinnostmi vůči zaměstnavateli a vůči účastníkovi řízení. Skutečnost, že v souzené věci opatrovník nepodal opravný prostředek proti rozhodnutí napadenému ústavní stížností, je tedy nutné vidět právě ve světle tohoto konfliktu zájmů. Z hlediska dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků řízení tak Ústavní soud odmítá, aby orgány veřejné moci hledaly opatrovníky v řadách svých zaměstnanců, byť by jejich odborná erudice byla nezpochybnitelná. I když lze obecně konstatovat, že možnosti správního orgánu ke zjištění skutečného místa pobytu účastníka řízení mohou být někdy omezené, je nezbytné před ustanovením opatrovníka z důvodu neznámého pobytu účastníka řízení vyčerpat všechny nabízející se možnosti za účelem zjištění místa pobytu, resp. identifikace osoby čerpající služby.“

41. V projednávané věci ustanovil správní orgán prvního stupně opatrovníkem žalobce Město Havlíčkův Brod, přičemž úkony za město činila jeho zaměstnankyně na základě interního pověření. Takové řešení podle názoru krajského soudu zakládá zásadní konflikt zájmů. Město jako opatrovník je zároveň zřizovatelem správního orgánu, který řízení vede; osoba jednáající za opatrovníka je zaměstnankyní téhož správního orgánu. Přitom právě tato situace je Ústavním soudem dlouhodobě označována za nepřipustnou, neboť nelze očekávat, že zaměstnanec správního orgánu bude účinně brojit proti jeho postupu a rozhodnutí, a tak hájit zájmy opatrovance. Zároveň má obec jako příjemce pokut uložených v přestupkovém řízení přímý ekonomický zájem na výsledku řízení v neprospěch žalobce, což rovněž vylučuje možnost, aby takový subjekt plnil funkci opatrovníka nestranně a v souladu s § 32 odst. 4 správního řádu.
42. Krajský soud konstatuje, že výkon funkce opatrovníka byl v projednávané věci pouze formální. Již ze skutečnosti, že opatrovnice při provedení důkazů dne 17. 1. 2025 neučinila žádný úkon směřující k obhajobě žalobce, naopak prohlásila, že ke spisu nemá připomínek, a dále uvedla, že z podkladů vyplývá spáchání přestupku žalobcem, stejně jako z toho, že nepodala opravný prostředek proti rozhodnutí o přestupku, lze dovodit existenci konfliktu zájmů mezi opatrovancem a opatrovníkem.
43. Na základě shora uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že osoba ustanoveného opatrovníka nesplňovala požadavek vhodné osoby podle § 32 odst. 4 správního řádu, neboť byla ve zjevném institucionálním i ekonomickém střetu zájmů a z povahy věci nemohla účinně hájit práva žalobce. Usnesení o ustanovení opatrovníka tak bylo nezákonné.
44. Krajský soud uzavírá, že usnesení o ustanovení opatrovníka bylo vydáno v rozporu s čl. 36 a 38 Listiny základních práv a svobod a v rozporu s § 32 odst. 4 správního řádu, neboť ustanovená osoba nebyla způsobilá hájit zájmy žalobce nezávisle a nestranně. Nezákonné usnesení o ustanovení opatrovníka tak představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nezákonně ustanovený opatrovník nemohl ve správním řízení platně jednat za žalobce a nemohlo mu být ani účinně doručeno rozhodnutí o přestupku tak, aby bylo způsobilé

vyvolat účinky doručení a založit běh odvolací lhůty. Rozhodnutí o přestupku tak žalobci nebylo doručeno prostřednictvím opatrovníka, ale žalobce se s ním prokazatelně seznámil až dne 18. 6. 2025 při nahlédnutí do správního spisu, kdy mu bylo rozhodnutí fakticky doručeno. Teprve tímto dnem bylo možné pokládat rozhodnutí žalobci za doručené. Za těchto okolností nemůže obstát závěr žalovaného, že odvolání žalobce bylo opožděné.

45. Krajský soud proto zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a současně zrušil i usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 1. 2025 o ustanovení opatrovníka.
46. V dalším řízení bude žalovaný povinen vycházet z toho, že doručení rozhodnutí o přestupku opatrovníkovi nevyvolalo účinky doručení žalobci, a bude muset znovu posoudit otázku běhu odvolací lhůty a dále meritorně rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí o přestupku.
47. Krajský soud dodává, že se nezabýval ostatními žalobními námitkami, neboť s ohledem na výše uvedené závěry o nezákonnosti usnesení o ustanovení opatrovníka a vadách řízení před správním orgánem by jejich posouzení nemohlo mít vliv na výrok tohoto rozsudku. Krajský soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu není povinen reagovat na každou dílčí námitku žalobce, postačí-li, že se vypořádá se stěžejními námitkami způsobilými ovlivnit výsledek řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. nálezy ÚS ze dne 28. 5. 2009 sp. zn. II. ÚS 2029/08, rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014-9; rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13).

VI. Závěr a náklady řízení

48. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že žalobní námitka byla důvodná. Proto napadené rozhodnutí a usnesení o ustanovení opatrovníka zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem, vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
49. Žalobce byl ve věci zcela úspěšný, náleží mu tak právo na náhradu nákladů řízení v dále uvedeném rozsahu (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).
- a. Žalobce zaplatil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.
 - b. Žalobce byl zastoupen advokátem, náleží mu proto náhrada nákladů právního zastoupení. Advokát vykonal celkem 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání podání žaloby, replika).
 - c. Sazba za jeden úkon právní služby podle § 7 bod 6 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu po novele účinné od 1. 1. 2025 činí 4 620 Kč, celkem za 3 úkony 13 860 Kč.
 - d. Advokátu náleží paušální náhrada hotových výdajů za 3 úkony po 450 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu ve znění účinném po novele účinné k 1. 1. 2025), celkem 1 350 Kč.
 - e. Advokát je plátcem DPH, náleží mu proto náhrada za tuto daň ve výši 3 194,10 Kč.
- Celkem žalobkyně vynaložila náklady řízení ve výši 21 404,10 Kč, po zaokrouhlení na celé koruny v souladu s matematickými pravidly 21 404 Kč.

50. Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 27. listopadu 2025

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
samosoudkyně